



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

FORSCHUNGSBERICHT 629 K

Zur Reform der Transferentzugsraten und Verbesserung der Erwerbsanreize - Kurzversion

Dezember 2023

ISSN 0174-4992

Forschungsbericht

Zur Reform der Transferentzugsraten und Verbesserung der Erwerbsanreize - Kurzversion

ifo Institut
Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.
Poschingerstraße 5
81679 München



ZEW –
Leibniz-Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim
L 7, 1
68161 Mannheim



Autorinnen und Autoren:
Prof. Dr. Andreas Peichl (Projektleiter)
Prof. Dr. Holger Bonin (stellvertretender Projektleiter)
Prof. Dr. Holger Stichnoth (stellvertretender Projektleiter)
Prof. Dr. Felix Bierbrauer
Dr. Maximilian Blömer
Dr. Mathias Dolls
Prof. Dr. Emanuel Hansen
Michael Hebsaker
Prof. Dr. Sarah Necker
Manuel Pannier
Boyan Petkov
Prof. Dr. Lisa Windsteiger

Unter Mitarbeit von:
Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Dr. Herwig Immervoll, Prof. Dr. Anne Lenze,
Prof. Dr. Ronnie Schöb, Prof. Dr. Sebastian Siegloch, Prof. Dr. Martin Werding

Dezember 2023

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

Inhalt

Tabellenverzeichnis	7
Abbildungsverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	10
1. Einleitung	12
1.1 Zusammenfassung der Ergebnisse	13
1.2 Ein Reformvorschlag	14
2. Methodik	15
3. Status quo	16
4. Reformvorschlag	20
4.1 Übersicht über die bewerteten Reformvarianten	20
4.2 Auswahl des präferierten Reformansatzes	21
4.3 Präferierter Reformansatz: Grundvariante	23
4.4 Präferierter Reformansatz: alternative Varianten	30
4.5 Vorgeschlagene Reformvarianten im Vergleich	35
4.6 Fazit	44
5. Anhang A: Steuer-Transfer-Simulation: Module und Daten	45
5.1 Einleitung	45
5.2 Module	45
5.2.1 Steuer-Transfer-Modul	45
5.2.2 Morgen-danach-Modul	46
5.2.3 Verhaltensmodul (Arbeitsangebot und Inanspruchnahme)	47
5.3 Daten	48
6. Anhang B: Ergänzende Tabellen und Abbildungen zum Reformvorschlag	50
6.1 Zentrale Simulationsergebnisse für die wesentlichen bewerteten Reformvarianten	50
6.2 Grafiken und Tabellen zu Budgetverläufen	54
6.2.1 Single-Haushalt	54

6.2.1.1	Status quo	54
6.2.1.2	Präferierter Reformansatz: Grundvariante	55
6.2.2	Ehepaar ohne Kinder	56
6.2.2.1	Status quo	56
6.2.2.2	Präferierter Reformansatz: Grundvariante	57
6.2.3	Alleinerziehend, zwei Kinder	58
6.2.3.1	Status quo	58
6.2.3.2	Präferierter Reformansatz: Grundvariante	59
6.2.3.3	Präferierter Reformansatz: Alternative Variante	60
6.2.4	Ehepaar, zwei Kinder	61
6.2.4.1	Status quo	61
6.2.4.2	Präferierter Reformansatz: Grundvariante	62
6.2.4.3	Präferierter Reformansatz: Alternative Variante	63
Literaturverzeichnis		64

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Arbeitsangebotswirkungen der Grundvariante der vorgeschlagenen Reform nach Haushaltstypen, Personen je Kategorie der Arbeitsstunden pro Woche im Status quo und Vollzeitäquivalente in 1.000	29
Tabelle 2	Arbeitsangebotswirkungen bei beschränkter Umsetzung der vorgeschlagenen Reform in Kombination mit einer Anrechnungsrate der Elterneinkommen bei der Kindergrundsicherung von 25 % nach Haushaltstypen, Personen je Kategorie der Arbeitsstunden pro Woche im Status quo und Vollzeitäquivalente in 1.000	35
Tabelle 3	Fiskalische Effekte der präferierten Reform nach Umsetzungsvariante, Aufteilung nach Einnahmen- und Ausgabenkategorien sowie nach Gebietskörperschaften, Veränderungen gegenüber dem Status quo in Mrd. Euro pro Jahr	37
Tabelle 4	Veränderung der Zahl der Haushalte mit Transferbezug nach Umsetzungsvariante des präferierten Reformansatzes in 1.000	39
Tabelle 5	Veränderung des durchschnittlichen verfügbaren Haushaltseinkommens nach Reformvariante und Haushaltstyp, in % des verfügbaren Haushaltseinkommens im Status quo	41
Tabelle 6	Wirkungen des präferierten Reformansatzes für verschiedene Varianten der Umsetzung auf globale Armuts- und Ungleichheitsmaße	42
Tabelle 7	Arbeitsangebotswirkungen der wesentlichen bewerteten Reformvarianten, Personen je Kategorie der Arbeitsstunden pro Woche im Status quo und Vollzeitäquivalente in 1.000	50
Tabelle 8	Fiskalische Effekte der wesentlichen bewerteten Reformvarianten, Veränderungen gegenüber dem Status quo in Mrd. Euro pro Jahr	51
Tabelle 9	Veränderung der Zahl der Haushalte mit Transferbezug für die wesentlichen bewerteten Reformvarianten, in 1.000	52
Tabelle 10	Wirkungen der wesentlichen bewerteten Reformvarianten auf Armuts- und Ungleichheitsmaße	53
Tabelle 11	EK-Komponenten – Status quo (2023-7 + KGS) – Single-Haushalt	54
Tabelle 12	EK-Komponenten – Ex5 p – Single-Haushalt	55
Tabelle 13	EK-Komponenten – Status quo (2023-7 + KGS) – Ehepaar ohne Kinder, EK 67/33	56
Tabelle 14	EK-Komponenten – Ex5 p – Ehepaar ohne Kinder, EK 67/33	57
Tabelle 15	EK-Komponenten – Status quo (2023-7 + KGS) – Alleinerziehend, zwei Kinder	58
Tabelle 16	EK-Komponenten – Ex5 p – Alleinerziehend, zwei Kinder	59
Tabelle 17	EK-Komponenten – Ex6 8 p. p. pp K25 – Alleinerziehend, zwei Kinder	60
Tabelle 18	EK-Komponenten – Status quo (2023-7 + KGS) – Ehepaar, zwei Kinder, EK 67/33	61
Tabelle 19	EK-Komponenten – Ex5 p – Ehepaar, zwei Kinder, EK 67/33	62

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Simulierte Arbeitsangebots- und Budgeteffekte wesentlicher Reformansätze für eine Neugestaltung der Transferentzugsraten beim Bürgergeld	22
Abbildung 2	Präferierter Reformansatz: verfügbares Einkommen der Bedarfsgemeinschaft in Euro pro Monat bezogen auf das Bruttoeinkommen in Euro pro Monat, verschiedene Typen von Musterhaushalten	24
Abbildung 3	Präferierter Reformansatz: Komponenten des verfügbaren Einkommens bezogen auf das Bruttoeinkommen in Euro pro Monat, verschiedene Typen von Musterhaushalten	26
Abbildung 4	Präferierter Reformansatz: effektive marginale Gesamtbelastung bezogen auf das Bruttoeinkommen in Euro pro Monat, verschiedene Typen von Musterhaushalten	27
Abbildung 5	Effektive marginale Gesamtbelastung des Haushaltsbruttoeinkommens nach vorgeschlagener beschränkter Reform der Transferentzugsraten beim Bürgergeld in Kombination mit einer Anrechnungsrate von 25 % bezogen auf das Elterneinkommen beim Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung	33
Abbildung 6	Simulierte Arbeitsangebots- und Budgeteffekte wesentlicher Reformansätze und verschiedener Varianten des präferierten Ansatzes für eine Neugestaltung der Transferentzugsraten beim Bürgergeld	36
Abbildung 7	Modellierte Elemente in den Steuer-Transfer-Modulen der Mikrosimulationsmodelle von ifo und ZEW	46
Abbildung 8	EK-Komponenten – Status quo (2023-7 + KGS) – Single-Haushalt	54
Abbildung 9	EK-Komponenten – Ex5 p – Single-Haushalt	55
Abbildung 10	EK-Komponenten – Status quo (2023-7 + KGS) – Ehepaar ohne Kinder, EK 67/33	56
Abbildung 11	EK-Komponenten – Ex5 p – Ehepaar ohne Kinder, EK 67/33	57
Abbildung 12	EK-Komponenten – Status quo (2023-7 + KGS) – Alleinerziehend, zwei Kinder	58
Abbildung 13	EK-Komponenten – Ex5 p – Alleinerziehend, zwei Kinder	59
Abbildung 14	EK-Komponenten – Ex6 8 p. p. pp K25 – Alleinerziehend, zwei Kinder	60
Abbildung 15	EK-Komponenten – Status quo (2023-7 + KGS) – Ehepaar, zwei Kinder, EK 67/33	61
Abbildung 16	EK-Komponenten – Ex5 p – Ehepaar, zwei Kinder, EK 67/33	62
Abbildung 17	EK-Komponenten – Ex6 8 p. p. pp K25 – Ehepaar, zwei Kinder, EK 67/33	63

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AN	Arbeitnehmer
Art.	Artikel
BA	Bundesagentur für Arbeit
BG	Bürgergeld
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BT	Bundestag
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht
BvL	Beschlussverfahren beim Bundesverfassungsgericht
bzw.	beziehungsweise
Ca.	Circa
d.h.	das heißt
Dr.	Doktor:in
EK	Einkommen
ESt	Einkommensteuer
et al.	et alii
etc.	et cetera
EviSTA	Evaluationsmodell für integrierte Steuer- und Transferpolitik-Analysen
Ex5 p	Präferierter Reformansatz, Grundvariante
Ex6 8 p. p. pp K25	Präferierter Reformansatz, Alternative Variante
FDP	Freie Demokratische Partei
GG	Grundgesetz
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)
GPV	Gesetzliche Pflegeversicherung (GPV)

GRV	Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)
h	Stunden
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
JC	Jobcenter
KdU	Kosten der Unterkunft
KGS	Kindergrundsicherung
Mio.	Millionen
MSM	Mikrosimulationsmodell
Mrd.	Milliarden
Netto	Nettoeinkommen nach Abzug von Lohnsteuer- und Sozialversicherungsbeiträgen
Prof.	Professor:in
Rn.	Randnummer
SGB	Grundsicherung für Arbeitsuchende nach Sozialgesetzbuch
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
Soli	Solidaritätszuschlag
SV	Sozialversicherungsbeiträge
UV	Unterhaltsvorschuss
Verf. EK	Verfügbares Einkommen
vgl.	vergleiche
WoG	Wohngeld
z.B.	zum Beispiel
ZEW	Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim

1. Einleitung

Die Bundesregierung möchte laut Koalitionsvertrag die Erwerbstätigenfreibeträge für die Bezieher:innen von Leistungen der sozialen Grundsicherung so verändern, dass die Erwerbsanreize gestärkt und die im Status quo vorhandenen teils sehr hohen effektiven Grenzbelastungen vermieden werden. Im Rahmen dieses Forschungsvorhabens sollten Eckpunkte für eine mögliche Reform der Erwerbstätigenfreibeträge entwickelt werden. Hierbei waren nicht nur Veränderungen bei den Transferentzugsraten im Bürgergeld in den Blick zu nehmen, sondern das Gesamtsystem der sozialen Grundsicherungsleistungen inklusive der Interaktion mit Einkommensteuer und Sozialabgaben im Bereich der Minijobs und des Übergangsbereichs.

Das Forschungsvorhaben bestand aus zwei aufeinander aufbauenden Teilen:

- 1. Analyse der Erwerbsanreize im aktuellen System der sozialen Sicherung (Status quo).**
- 2. Entwicklung von Eckpunkten für einen Reformvorschlag der Erwerbstätigenfreibeträge im Bürgergeld und weiteren Sozialleistungen.**

Die Entwicklung von Reformoptionen erfolgte unter Berücksichtigung von Hauptzielen (finanzielle Besserstellung von erwerbstätigen Bezieherinnen und Beziehern von Grundsicherungsleistungen; Stärkung der Erwerbsanreize; Vermeidung von effektiven Grenzbelastungen über 100 %; Erhöhung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung) und Nebenzielen (keine Verschlechterung der Arbeitsmarktpartizipation sowie des Erwerbsvolumens; verbesserte Gleichstellung von Frauen, Alleinerziehenden und Personen mit besonderen Einschränkungen; Effizienz im Sinne einer möglichst günstigen Nutzen-Kosten-Relation; hohe Transparenz, leichte Verständlichkeit und administrative Einfachheit; hohe gesellschaftliche Akzeptanz).

Zur Bearbeitung der beiden Teile des Forschungsvorhabens – Analyse der Erwerbsanreize im aktuellen System und Entwicklung von Eckpunkten für einen Reformvorschlag – wurden unterschiedliche Methoden verwendet. Mikrosimulationsmodelle kamen in beiden Teilen zum Einsatz, während für die Entwicklung des Reformvorschlags zusätzlich noch eine Expert:innengruppe sowie eine bevölkerungsrepräsentative Befragung genutzt wurden.

Ausgangspunkt der Überlegungen für die Entwicklung eines Reformvorschlags waren Vorstudien und Gutachten beispielsweise des ZEW oder des ifo Instituts für an der aktuellen Koalition beteiligte Parteien oder den Sachverständigenrat, Reformvorschläge beispielsweise des ifo Instituts (Blömer et al. 2019), des IAB (Bruckmeier et al. 2018) oder von Schöb (2020) sowie zum anderen systematische Analysen mithilfe eines steuertheoretischen Ansatzes (vgl. Bierbrauer et al. 2023). Mit Blick auf die zu erwartenden Ergebnisse einer Reform ist anzumerken, dass sich der Status quo (Stand Oktober 2023) durch Reformen beim Kinderzuschlag, Wohngeld (Plus), Bürgergeld (insb. erhöhte Erwerbstätigenfreibeträge im Bereich von 521 und 1.000 Euro monatlichem Erwerbseinkommen seit Juli 2023) und bei der geplanten Kindergrundsicherung (gemäß Gesetzentwurf vom 27.09.2023) erheblich vom Rechtsstand der Jahre 2017 bis 2019 unterscheidet. Die oben angeführten Reformvorschläge wurden bei der jeweiligen Veröffentlichung eben nur für den damaligen, nicht mehr aktuellen Rechtsstand ausgearbeitet. Die Ergebnisse von damals können daher nicht 1:1, d.h. ohne Anpassung, auf das heutige System, den heutigen Status quo übertragen werden.

1.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Im Rahmen des Forschungsprojekts wurden verschiedene Vorschläge zur Reform des Systems geprüft. Die zentralen Kriterien der Evaluation waren

- Beschäftigungswirkung: Inwiefern ist zu erwarten, dass eine Reform Bezieher:innen von Sozialleistungen in dem Sinne aktiviert, dass es zu einer Ausweitung von Beschäftigung kommt und damit auch zu höheren Markteinkommen und einer insgesamt geringeren Abhängigkeit von Sozialleistungen?
- Kosten für den Staat: Inwiefern ist zu erwarten, dass eine Reform, unter Berücksichtigung der Beschäftigungseffekte, den Staatshaushalt be- oder entlastet?
- Schutz vulnerabler Gruppen: Inwiefern ist zu erwarten, dass eine Reform die verfügbaren Einkommen der Empfänger:innen von Sozialleistungen reduziert oder erhöht?

Viele der im Laufe des Projekts geprüften Reformoptionen können nicht alle Kriterien gleichzeitig erfüllen. Die Reformvarianten, die den Staatshaushalt am stärksten entlasten, bedeuten für Haushalte mit ohnehin schon sehr niedrigen verfügbaren Einkommen einen Einkommensverlust. Gleiches gilt für die Reform mit der größten Beschäftigungswirkung, die ebenfalls einige Haushalte mit niedrigen Einkommen schlechter stellen würde. Letztere würde zudem den Staatshaushalt belasten.

Ein Schwerpunkt der Analysen lag daher auf der Erarbeitung von Reformvorschlägen mit zwei zentralen Eigenschaften: Erstens sollten sie den Schutz vulnerabler Gruppen in dem Sinne gewährleisten, dass es nicht zu einer Reduktion ihrer verfügbaren Einkommen kommt. Zweitens sollte sie die Erwerbsanreize stärken, sodass eine positive Beschäftigungswirkung zu erwarten ist. Innerhalb der Menge von Reformvorschlägen mit diesen Eigenschaften konnten wir zudem Reformvarianten identifizieren, die den Staat insgesamt entlasten. Zentrale Elemente dieser Reformen skizzieren wir im folgenden Abschnitt 1.2. Eine ausführliche Darstellung findet sich in Kapitel 4.

Welche Reform „die richtige Reform“ ist, ist eine Frage der politischen Prioritäten. Wenn die Beschäftigungswirkung in den Vordergrund gestellt wird, ist eine andere Reform „die richtige“, als wenn die Wirkung auf den Staatshaushalt das wichtigste Kriterium ist. Eine Reform, die das Prinzip „Fördern und Fordern“ in den Mittelpunkt stellt, erhöht Erwerbsanreize für einzelne als leistungsfähig erachtete Haushalte, indem ihre verfügbaren Einkommen bei Inanspruchnahme von Sozialleistungen reduziert werden. Eine Reform, die zuallererst den Schutz vulnerabler Gruppen gewährleisten will, verzichtet auf Elemente des „Forderns“ und konzentriert sich auf eine Verbesserung der Erwerbsanreize. Die Ergebnisse unserer Analysen zeigen, dass unterschiedliche Gewichtungen dieser Kriterien das Ranking der verschiedenen Reformoptionen verändern.

Der im folgenden Abschnitt skizzierte Reformvorschlag hat die Eigenschaft, dass er alle genannten Kriterien erfüllt und somit eine attraktive Kombination potenziell konfliktärer Ziele darstellt: Er schützt vulnerable Gruppen, er hat eine positive Beschäftigungswirkung und er lässt sich so ausgestalten, dass unterm Strich eine Entlastung für den Staatshaushalt zu erwarten ist. Es ist damit ein Vorschlag, der in jeder der genannten Dimensionen eine Verbesserung gegenüber dem Status quo darstellt.

1.2 Ein Reformvorschlag

Um zu diesem Reformvorschlag zu kommen, wurden Haushalte und Einkommensbereiche identifiziert, bei denen im Status quo folgendes Phänomen besonders ausgeprägt ist: Eine Ausweitung der Beschäftigung ist finanziell wenig attraktiv, weil die erhaltenen Sozialleistungen in der Folge stark sinken, sodass eine Erhöhung des Markteinkommens das insgesamt verfügbare Einkommen kaum erhöht. Unser Reformvorschlag sieht vor, in diesen Bereichen die sogenannten Transferentzugsraten zu reduzieren, sodass eine Erhöhung des Markteinkommens stärker auf das verfügbare Einkommen durchschlägt.

Eine derartige Reform erhöht qua Konstruktion die verfügbaren Einkommen von Transferempfänger:innen in einigen Einkommensbereichen und lässt jene in anderen Einkommensbereichen unverändert. Zudem verbessert sie die Erwerbsanreize und sollte daher zu einer positiven Beschäftigungswirkung führen. In Hinblick auf das staatliche Budget treten zwei gegensätzliche Effekte auf. Auf der einen Seite erhöhen sich die Transferansprüche in einigen Einkommensbereichen, solange die Erwerbseinkommen aller Betroffenen unverändert bleiben; dies verursacht fiskalische Kosten für den Staat. Auf der anderen Seite führt die erhöhte Beschäftigung zu einer Steigerung der Erwerbseinkommen, was für sich genommen zu einer Erhöhung der Steuereinnahmen und einer Reduktion der Transferleistungen führt. Dieser zweite Effekt entlastet den Staat. Wenn die Transferentzugsraten im Status quo besonders hoch sind, kann die Erwerbstätigkeit so stark steigen, dass der zweite, entlastende Effekt größer ist als der erste, belastende Effekt. In diesem Fall ist die Reform für den Staat selbstfinanzierend. Im Rahmen des Forschungsprojekts wurden Haushalte und Einkommensbereiche identifiziert, in denen genau dies zu erwarten ist. Auf dieser Grundlage ergab sich dann der Reformvorschlag für die Erwerbstätigenfreibeträge bzw. die Transferentzugsrate im Bürgergeld – das Wohngeld bleibt gemäß Auftrag unangetastet. Zentrale Elemente des Reformvorschlags sind:

- Einkommen von über 520 Euro monatlich unterliegen bis zu einer Verdienstgrenze von 2.000 Euro einer Transferentzugsrate von 70 %. Damit wird der mit dieser Transferentzugsrate versehene Einkommensbereich um 1.000 Euro verbreitert und die Transferentzugsraten von 80-100 % entsprechend reduziert.
- Einkommen jenseits 2.000 Euro monatlich unterliegen statt bisher einer Transferentzugsrate von 100 % nun einer Rate von 65 %.

Unsere Analysen lassen erwarten, dass eine Reform mit diesen Eigenschaften für einige Haushaltstypen so stark auf die Erwerbsanreize wirkt, dass die Beschäftigung tatsächlich hinreichend stark steigt und der Staat insgesamt entlastet wird. Dies ist tatsächlich der Fall bei Alleinerziehenden und bei Alleinstehenden ohne Kinder. Bei Paaren mit drei und mehr Kindern führt die Reform ebenfalls zu einer Besserstellung und zu einer Erhöhung der Erwerbstätigkeit. Allerdings ist die Zunahme der Erwerbstätigkeit weniger stark als bei Alleinstehenden und Alleinerziehenden. Bei alleiniger Betrachtung von Paaren mit drei und mehr Kindern wäre die Reform daher nicht selbstfinanzierend, sondern würde eine begrenzte fiskalische Belastung des staatlichen Budgets auslösen. Dagegen reduziert sich bei Paaren mit einem Kind oder zwei Kindern das Arbeitsangebot geringfügig. Bei kinderlosen Paaren ist der Rückgang noch ausgeprägter. Für alle diese Haushaltstypen führt die Reform daher zu einer noch stärkeren Belastung des Staatsbudgets.

Angesichts dieser Unterschiede empfehlen die beteiligten Expert:innen, das präferierte Konzept für eine Senkung der Transferentzugsraten nur bei den Typen von Haushalten anzuwenden, die darauf mit einer Ausweitung des Arbeitsangebots reagieren, also bei Alleinstehenden, Alleinerziehenden

und Paarfamilien mit drei und mehr Kindern. Die sich daraus ergebende Reform würde zu einer Erhöhung der Erwerbstätigen um 136.000 Personen oder 145.000 Vollzeitäquivalente führen. Damit würde sich der vorgeschlagene Reformansatz zudem selbst finanzieren. Nach erfolgter Beschäftigungsanpassung verbessert sich gemäß Mikrosimulationsmodell des ifo Instituts der Saldo der öffentlichen Haushalte gegenüber dem Status quo um rund 1,1 Mrd. Euro.

Nach der oben betrachteten Reform würden sich besonders hohe Grenzbelastungen noch für Bedarfsgemeinschaften mit (ein oder zwei) Kindern ergeben, insbesondere in Einkommensbereichen mit einer simultanen Abschmelzung von Wohngeld und dem Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung. In einem weiteren Schritt haben wir daher untersucht, wie sich eine Absenkung der auf das Elterneinkommen bezogenen Anrechnungsrate beim Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung auswirken würde. Im Status quo liegt diese Anrechnungsrate bei 45 %. Eine Senkung auf 25 % würde Haushalte mit Kindern besserstellen, da der Zusatzbetrag nun langsamer und über einen längeren Einkommensbereich entzogen werden würde. Tatsächlich zeigen unsere Analysen, dass diese Anpassung in der Kindergrundsicherung zu einer (weiteren) Erhöhung der Erwerbstätigkeit in allen Haushaltstypen mit Kindern führen würde. Die Kombination der oben beschriebenen Reform mit dieser Anpassung in der Kindergrundsicherung würde insgesamt zu einer Erhöhung der Erwerbstätigen um 157.000 Personen sowie 165.000 Vollzeitäquivalente führen. Allerdings wären diese Einkommenszuwächse nicht stark genug, um die zusätzlichen Ausgaben im Bereich der Kindergrundsicherung voll auszugleichen. Die kombinierte Reform würde weiterhin zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte führen, allerdings nur noch um etwa 0,5 Mrd. Euro.

Die Ergebnisse einer bevölkerungsrepräsentativen Befragung von 5.500 Erwachsenen im August 2023 zeigen darüber hinaus, dass eine solche Reform mit den Merkmalen niedrigere Transferentzugsraten, steigende Beschäftigung, selbstfinanzierend und armutssenkend auf eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung stoßen würde. Insofern dürften die politökonomischen Hürden bei der Umsetzung des vorgeschlagenen Reformansatzes verhältnismäßig einfach zu überwinden sein.

2. Methodik

Bei der im Rahmen des Vorhabens zu leistenden Festlegung auf einen Reformvorschlag für die Neugestaltung der Erwerbstätigenfreibeträge im System der steuerfinanzierten Leistungen zur sozialen Grundsicherung müssen unterschiedliche fundamentale Probleme beachtet werden.

Erstens lässt sich das Ziel, mit geänderten Hinzuverdienstmöglichkeiten mehr Beschäftigung zu fördern, nicht einfach erreichen. Je nach Ausgestaltung der Erwerbstätigenfreibeträge können je nach Haushaltskonstellation sowohl positive als auch negative Arbeitsanreize entstehen. Zudem können sich Anpassungen sowohl im Hinblick auf die Teilnahme am Arbeitsmarkt als auch im Hinblick auf die im Fall der Teilnahme gewählten Arbeitsstunden ergeben. Ob sich daraus in Summe ein negativer oder positiver Effekt auf das Beschäftigungsvolumen ergibt, ist daher eine empirische Frage. Die Antwort darauf hängt von den empirischen Verhaltensparametern der Haushalte und natürlich von den gesetzten Reformparametern ab.

Zweitens sind neben Arbeitsangebotseffekten auch die Wirkungen von Veränderungen beim Inanspruchnahmeverhalten bzw. bei den implizierten Inanspruchnahmequoten der Sozialleistungen zu beachten. Höhere Erwerbstätigenfreibeträge führen im Vergleich zum Status quo zu einem höheren Leistungsanspruch von Haushalten mit beschäftigten Personen, was in der Tendenz auch dazu führen dürfte, dass weitere leistungsberechtigte Haushalte die Grundsicherungsleistungen auch beantragen.

Drittens wird der Gestaltungsspielraum für Änderungen an den Erwerbstätigenfreibeträgen beim Bürgergeld durch mögliche Konflikte zu anderen politisch relevanten Zielen (Höhe und Verteilung der fiskalischen Kosten, Anzahl an Fällen mit neuem Leistungsbezug) sowie die Interaktion und Schnittstellen mit anderen Teilsystemen der steuerfinanzierten Sozialleistungen begrenzt. So scheitert die Implementation einer einheitlichen Transferentzugsrate für alle steuerfinanzierten Transferleistungen im bestehenden System schon an den bei der Bemessung verschiedener Transferleistungen zugrunde gelegten unterschiedlichen Einkommensbegriffen. Sofern auf dieser Ebene keine Vereinheitlichung zustande kommt, lassen sich unerwünschte Interaktionseffekte an den Schnittstellen zwischen den Systemen kaum vermeiden. Darum plädierte etwa das ifo Institut 2019 in einem Reformvorschlag für eine Integration von Wohngeld und Kinderzuschlag in die Grundsicherung mit einheitlichen Definitionen und Transferentzugsraten.

Viertens müssen bei der konzeptionellen Entwicklung eines Reformmodells für die Erwerbstätigenfreibeträge in einem durch Bürgergeld und Kindergrundsicherung sowie durch stärker vereinfachte Antragsverfahren und eine automatisierte Leistungserbringung fundamental veränderten sozialen Grundsicherungssystem auch umsetzungspraktische und rechtliche Erwägungen hinreichend Beachtung finden.

Ein konkretes Reformkonzept, das diesen komplexen Gestaltungsproblemen adäquat gerecht wird, lässt sich auf verschiedene Weise entwickeln. Es können

- einzelne Reformparameter gesetzt werden, etwa durch die Politik (bzw. den Auftraggeber), aber auch basierend auf dem Erfahrungswissen von Expertinnen und Experten,
- Spektren von Parameterkombinationen über einen plausiblen Möglichkeitsraum hinweg systematisch durchsimuliert werden, um die mit Bezug auf vorgegebene Zielgrößen „besten“ Kombinationen zu finden,
- konzeptionelle Überlegungen ausgehend von der Optimalsteuertheorie angestellt werden, um Parameter abzuleiten, die am stärksten zur Verbesserung der gesellschaftlichen Wohlfahrt beitragen könnten,
- Bürgerinnen und Bürger zu ihren Vorstellungen und zu ihrer Akzeptanz verschiedener Konstellationen von Reformparametern befragt werden.

Das von uns vorgeschlagene Forschungsdesign zur Entwicklung eines Reformvorschlags kombiniert all diese Ansätze, um durch ein Mixed-Methods-Design dessen Akzeptanz zu fördern. Die einzelnen Elemente bzw. Methoden werden in Kapitel 2 der Langversion ausführlich erläutert, die hier verwendeten Mikrosimulationsmodelle werden im Anhang dieser Kurzversion kurz vorgestellt.¹

3. Status quo

Die Analyse der Erwerbsanreize im aktuellen System der sozialen Sicherung (Rechtsstand Oktober 2023 plus geplante Kindergrundsicherung gemäß Gesetzentwurf vom 27.09.2023) liefert mehrere zentrale Befunde:

Hohe Komplexität und geringe Transparenz

Das System der sozialen Sicherung ist von einer hohen Komplexität gekennzeichnet. Diese ergibt sich in erster Linie daraus, dass die Grundsicherung die Bedarfe der Haushalte absichern muss. Daraus ergibt sich, dass sich das Bürgergeld und der Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung nach vielen Faktoren unterscheiden: der Haushaltskonstellation (Paarhaushalte und Haushalte mit einem

¹ Blömer und Peichl (2020) dokumentieren das primär verwendete ifo Tax and Transfer Behavioral Microsimulation Model.

Erwachsenen), der Anzahl und dem Alter der Kinder, dem Bruttoeinkommen und, bei Paarhaushalten, seiner Aufteilung auf die Partner sowie den Kosten der Unterkunft und Heizung. Die Kosten der Unterkunft entscheiden zudem über die Höhe des Wohngelds. Bei den Kosten der Unterkunft kommt zur Variation zwischen den Haushalten noch die regionale Variation hinzu, über die Angemessenheit der Wohnkosten im Bürgergeld und die Mietstufen beim Wohngeld.

Ein zweiter Grund für die hohe Komplexität ist das Zusammenspiel verschiedener Leistungen, die alle letztlich an dem gleichen zu deckenden Bedarf ansetzen, jedoch von verschiedenen Stellen verwaltet werden, verschiedene Regeln zur Leistungsbemessung und dabei verschiedene Anrechnungsregeln mit zudem zum Teil unterschiedlichen Einkommenskonzepten vorsehen. Die Interaktion mehrerer, in sich bereits komplexer Leistungen schafft zahlreiche, für Bürgerinnen und Bürger kaum zu überschaubare Schnittstellen. Daraus ergibt sich zum einen das Problem mehrerer Anlaufstellen und, bei Einkommensschwankungen, von Wechseln zwischen den Systemen, die durch Ausnahmeregelungen lediglich abgemildert werden. Zum anderen sind die Regeln und ihr Zusammenwirken so komplex, dass kaum ein Haushalt in der Lage sein dürfte, etwa die Vorrangprüfung zwischen Wohngeld und Bürgergeld eigenständig durchzuführen oder auszurechnen, wie sich zusätzliches Erwerbseinkommen exakt auf die Transferansprüche und damit auch auf das verfügbare Einkommen auswirken würde. Dies gilt insbesondere in dem Einkommensbereich, in dem mit Wohngeld und Kinderzuschlag (und künftig dem Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung) zwei Leistungen parallel be- und mit steigendem Einkommen entzogen werden und sich zugleich noch Einkommensteuer und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung auswirken.

Im Status quo übernimmt das Bürgergeld grundsätzlich die Abdeckung aller genannten Bedarfskomponenten, wird aber, sobald bestimmte Teile des Bedarfs selbst gedeckt werden können, durch die vorrangigen Leistungen Wohngeld und, bei Familien, Kinderzuschlag abgelöst. In der geplanten Kindergrundsicherung wird dieses Prinzip, Bedarfskomponenten aus dem Bürgergeld herauszulösen, dadurch verstärkt, dass der Kinderzuschlag in niedrigere Einkommensbereiche verlängert wird und, unter neuem Namen als Kindergrundsicherungs-Zusatzbetrag, die Deckung des (pauschalierten) Kinderbedarfs vollständig übernimmt. Im Bürgergeld verbleiben somit nur die Bedarfe der Erwachsenen, der von der im Zusatzbetrag enthaltenen Pauschale nicht abgedeckte Teil der Kosten der Unterkunft sowie etwaige Mehrbedarfe der Kinder.

Während die Pläne für eine Kindergrundsicherung also für eine gewisse Systemvereinfachung dadurch sorgen, dass der Kinderzuschlag und die bisherigen Leistungen für Kinder im Bürgergeld zu einer Kindergrundsicherung verschmolzen werden, stellen sich neue Schnittstellen- und Verwaltungsfragen dadurch, dass Kinder und Erwachsene zukünftig in zwei Systemen der Grundsicherung untergebracht sind, die nicht pauschalierbaren Sonderbedarfe aber weiterhin über das Bürgergeld abgedeckt werden.

Hohe effektive Grenz- und Partizipationsbelastungen

Im Transferbereich treten hohe effektive Grenzbelastungen des Erwerbseinkommens auf, von einem zusätzlich verdienten Euro an Bruttoeinkommen schlägt sich also nur ein geringer Teil im verfügbaren Einkommen nieder. Im Bürgergeld beträgt die Grenzbelastung, jenseits der ersten 100 Euro, die anrechnungsfrei bleiben, zwischen 70 und 100 % des Bruttoerwerbseinkommens. Auch beim parallelen Bezug von Wohngeld und Kinderzuschlag (in Zukunft: Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung) liegt die effektive Grenzbelastung sehr hoch. Die Partizipationsbelastung ist ebenfalls erheblich: Wer arbeitet, hat zwar stets mehr als bei Nichterwerbstätigkeit, vom Bruttoeinkommen kommt aber ein großer Teil nicht im verfügbaren Einkommen an.

Die Kindergrundsicherung ändert daran wenig. Insbesondere erbt der Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung vom Kinderzuschlag das parallele Abschmelzen mit dem Wohngeld. Es existieren also nach wie vor Einkommensbereiche, in denen durch den Transferentzug bei diesen Leistungen und die Belastung durch Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge Grenzbelastungen von bis zu (und in einigen Konstellationen über) 100 % auftreten, sich zusätzliches Bruttoerwerbseinkommen also kaum und mitunter sogar negativ auf das verfügbare Einkommen auswirkt.

Eine echte Veränderung bei den Erwerbsanreizen schafft die Kindergrundsicherung für Alleinerziehende, die den Unterhaltsvorschuss erhalten. Wie in der Langversion ausführlich dargestellt, profitieren Alleinerziehende mit Kindern unter 7 Jahren auch ohne und bei niedrigem Bruttoeinkommen von der nun großzügigeren Anrechnung von Kindesunterhalt und Unterhaltsvorschuss. Bei Alleinerziehenden mit älteren Kindern entsteht eine Sprungstelle bei einem Bruttoeinkommen von 600 Euro. Diese sorgt für eine zum Teil deutlich niedrigere Partizipationsbelastung beim Sprung aus der Nichterwerbstätigkeit in diesen Einkommensbereich. Gleichzeitig steigt jenseits der 600 Euro die Grenzbelastung verglichen mit dem geltenden Recht. Aus theoretischer Sicht ist unklar, welche Erwerbswirkungen für Alleinerziehende aus der Neuregelung entstehen. Aus systematischer Sicht ist der Unterhaltsvorschuss aufgrund seiner eigentlichen anderen Zielsetzung nicht das Mittel erster Wahl, um die Erwerbsanreize zu beeinflussen. Die Grenzbelastung ist im Transferbereich nicht nur hoch, sondern variiert auch stark mit dem Bruttoeinkommen. Das liegt an der erwähnten Existenz verschiedener Leistungen, aber auch daran, dass selbst innerhalb einer Leistung unterschiedliche Grenzbelastungen auftreten. Erwerbseinkommen im Bürgergeld wird, je nach Bruttoeinkommen, zu 0, 70, 80, 90 oder 100 % angerechnet. Beim Wohngeld variiert die Grenzbelastung sogar stetig mit dem anzurechnenden Einkommen und der Miete. Durch die pauschale Berücksichtigung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung und der Einkommensteuer entstehen außerdem zwei Sprungstellen. Einzig beim Kinderzuschlag und beim zukünftigen Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung existiert eine einheitliche Anrechnungsrate von 45 % bezogen auf das anzurechnende Einkommen. Zwischen diesem und dem Bruttoeinkommen stehen jedoch neben den Erwerbstätigenfreibeträgen die Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge, sodass auch hier die Grenzbelastung des Bruttoeinkommens variiert.

Auch wenn das Nach- und Nebeneinander verschiedener Leistungen Schnittstellenprobleme aufwirft, ist es nicht ursächlich für die hohe *durchschnittliche* Belastung des Bruttoerwerbseinkommens im Transferbereich, die etwa für die Partizipationsbelastung relevant ist. Diese vergleicht nämlich das verfügbare Einkommen ohne Erwerbseinkommen und bei Erwerbseinkommen einer bestimmten Höhe. Sie misst also die durchschnittliche Belastung in diesem Einkommensbereich und ist unabhängig davon, ob die Grenzbelastung in diesem Bereich einheitlich oder höchst variabel ist. Für die durchschnittliche Belastung ist allein entscheidend, wie hoch der Bedarf in der Grundsicherung ist und bei welchem Bruttoeinkommen der Transferbereich enden soll. Nimmt man den Bedarf als gegeben an, lässt sich eine Senkung der durchschnittlichen Belastung nur durch eine Ausweitung des Transferbereichs erzielen und umgekehrt. Auch innerhalb dieses Bereichs ergibt sich ein Zielkonflikt durch die Wahl des Abschmelzbeginns. Je später bei gleicher Leistungshöhe und gleichem Transferende mit dem Abschmelzen begonnen wird, desto höher fällt die durchschnittliche Belastung im Abschmelzbereich aus.

Neben den in diesem Bericht im Vordergrund stehenden finanziellen Leistungen ergeben sich Erwerbsanreize aus Sachleistungen, auf die Transferempfänger Anspruch haben, etwa im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets oder verschiedener Vergünstigungen auf kommunaler Ebene (z.B. im öffentlichen Nahverkehr oder bei den Eintrittspreisen von Museen, Kulturveranstaltungen oder

Schwimmbädern). Anders als die Geldleistungen werden sie nicht allmählich abgeschmolzen, sondern entfallen beim Verlassen des Transferbereichs abrupt. Sie haben also innerhalb des Bereichs zunächst eine Grenzbelastung von null, setzen aber durch das abrupte Entfallen Anreize gegen ein komplettes Verlassen des Transferbereichs.

Eingeschränkte Differenzierung bei den Erwerbsanreizen

Die hohe Komplexität durch die (unvermeidbare) Berücksichtigung individueller Bedarfe und das (vermeidbare) Nach- und Miteinander verschiedener Leistungen steht im Kontrast zu der sehr geringen Differenzierung nach der Lebenssituation bei der Gestaltung des Transferentzugs. Dieser ist beim Bürgergeld für alle Bedarfsgemeinschaften nahezu gleich. Erst in einem Bereich ab 1.200 Euro wird danach differenziert, ob Kinder in der Bedarfsgemeinschaft leben. Falls ja, wird der Bereich mit 90-prozentiger Anrechnungsrate um 300 Euro verlängert, die 100-prozentige Anrechnung beginnt dann erst bei 1.500 statt 1.200 Euro. Die Erwerbstätigenfreibeträge erhöhen sich für Familien dadurch allerdings nur um 30 Euro pro Monat. Eine Differenzierung nach der Anzahl oder dem Alter der Kinder erfolgt nicht.

Sobald der Haushalt in den Bezug von Wohngeld wechselt, ergeben sich – durch den parallelen Entzug von Wohngeld und Kinderzuschlag (künftig: Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung) – für Familien deutlich höhere Transferentzugsraten als für kinderlose Haushalte. Dies ist einerseits der Preis dafür, dass eine weitere Leistung gewährt wird und dann auch wieder abgeschmolzen werden muss. Andererseits werden durch die Entscheidung, die Kinderleistung weitgehend parallel zum Wohngeld abzuschmelzen, effektive Grenzbelastungen von zum Teil über 100 % erzeugt.

Auch beim Entzug von Wohngeld und Kinderzuschlag bzw. Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung erfolgt nur eine geringere Binnendifferenzierung innerhalb der Familien. Kinderzuschlag und Zusatzbetrag sehen eine für alle Familien gleiche Anrechnungsrate des Elternerwerbseinkommens von 45 % vor. Das Alter oder die Anzahl der Kinder spielen, wie auch beim Bürgergeld, keine Rolle. Beim Wohngeld schließlich erfolgt eine Differenzierung der Transferentzugsrate allein nach der Miete und Mietstufe. Die Kosten der Unterkunft beeinflussen zudem das Einkommen, ab dem das Wohngeld gegenüber dem Bürgergeld vorrangig wird. Sie spielen also für die effektive Grenzbelastung und die Erwerbsanreize gleich mehrfach eine Rolle, während andere Faktoren, wie etwa persönliche Erwerbshindernisse oder die Arbeitskräftenachfrage in Bezug auf Qualifikation und Berufserfahrung, bei der Ausgestaltung des Transferentzugs unberücksichtigt bleiben. Der Status als Alleinerziehende/r etwa wird im Bürgergeld lediglich bei den Bedarfen berücksichtigt, nicht aber bei den Erwerbstätigenfreibeträgen. Beim Wohngeld gelten umgekehrt zwar beim anzurechnenden Einkommen, nicht aber bei der Leistungshöhe Sonderregeln für Alleinerziehende. So wird in der Wohngeldformel zwar nach der Haushaltsgröße unterschieden, nicht aber danach, ob zum Beispiel ein Haushalt mit drei Personen aus zwei Erwachsenen und einem Kind oder einer Alleinerziehenden mit zwei Kindern besteht. Bei der Berechnung des Wohngeldeinkommens erhalten Alleinerziehende zwar einen zusätzlichen Freibetrag, der aber die Struktur des Transferentzugs und somit auch die hohe Belastung durch den parallelen Entzug von Wohngeld und Kinderzuschlag (künftig: Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung) unverändert lässt. Auch dieser Freibetrag ist unabhängig vom Alter und von der Anzahl der Kinder.

Die Analyse der Erwerbsanreize im Status quo unterstreicht somit den immer noch erheblichen Reformbedarf auch trotz der im Jahr 2023 schon durchgeführten Verbesserung der Erwerbsanreize im Bürgergeld.

4. Reformvorschlag

4.1 Übersicht über die bewerteten Reformvarianten

Der nachfolgend dargestellte Vorschlag zu einer die Erwerbsanreize stärkenden und sich eventuell sogar selbst finanzierenden Reform der Transferentzugsraten ist das Ergebnis eines iterativen Prozesses. An dessen Anfang standen Ansatzpunkte für veränderte Hinzuverdienstmöglichkeiten bei Bezug von sozialen Transferleistungen, die von einer interdisziplinär zusammengesetzten Gruppe von Expert:innen als potenziell zielführend identifiziert wurden. Diese nahmen bei ihren Überlegungen auf die oben zusammengefasste Analyse der Erwerbsanreize im aktuellen Steuer-Transfer-System Bezug, berücksichtigten aber auch Befunde zu den Effekten veränderter Transferentzugsraten aus früheren Simulationsstudien, in denen jedoch die große Wohngeldreform sowie die von der Bundesregierung aktuell geplante Einführung einer Kindergrundsicherung nicht abgebildet sind. Zudem bezog die Expert:innengruppe die Erkenntnisse einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung sowie von Analysen auf Basis eines steuertheoretischen Ansatzes (Bierbrauer et al., 2023) ein.

Übersicht: Bewertete Varianten einer Reform der Transferentzugsraten

Folgende wesentliche Varianten einer Neugestaltung der Transferentzugsraten wurden bezüglich ihrer Effekte auf diverse Zielgrößen mittels Mikrosimulation ex ante bewertet. Jede Variante ist durch die in Prozent angegebene Höhe der Transferentzugsrate sowie die Einkommensbereiche in Euro, in denen die jeweilige Transferentzugsrate zur Anwendung kommt, charakterisiert.

Variante

- a. [0-100] 65% [100,01-520] 65% [520,01-1000] 70% [1000,01 und mehr] 80%
- b. [0,100] 0% [100,01-520] 65% [520,01-1000] 70% [1000,01 und mehr] 80%
- c. [0,260] 0% [260,01-520] 65% [520,01-1000] 70% [1000,01 und mehr] 80%
- e. [0,100] 0% [100,01-520] 80% [520,01-1000] 70% [1000,01 und mehr] 80%
- f. [0,100] 0% [100,01-520] 80% [520,01-1000] 70% [1000,01 und mehr] 85%
- g. [0,100] 0% [100,01-520] 80% [520,01-1000] 70% [1000,01 und mehr] 90%
- h. [0,100] 0% [100,01-520] 80% [520,01-1000] 70% [1000,01-2000] 80% [2000 und mehr] 70%
- i. [0,100] 0% [100,01-520] 80% [520,01-1000] 70% [1000,01-2000] 80% [2000,01 und mehr] 65%
- j. [0,100] 100% [100,01-520] 90% [520,01-1000] 80% [1000,01-2000] 70% [2000,01 und mehr] 65%
- k. [0,100] 100% [100,01 und mehr] 70%
- l. [0 und mehr] 70%
- m. [0,100] 0% [100,01-520] 80% [520,01-1000] 70% [1000,01 und mehr] 70%
- n. [0,100] 0% [100,01-520] 80% [520,01-1000] 70% [1000,01 und mehr] 75%
- o. [0,100] 0% [100,01-520] 80% [520,01-1000] 70% [1000,01-2000] 75% [2000,01 und mehr] 65%
- p. [0,100] 0% [100,01-520] 80% [520,01-2000] 70% [2000,01 und mehr] 65%
- q. [0,100] 0% [100,01 und mehr] 70%
- r. [0 und mehr] 75%
- s. [0 und mehr] 65%
- t. [0,520] 65% [520,01-2000] 70% [2000,01 und mehr] 65%

Die oben stehende Übersicht fasst die Parameter der zentralen untersuchten Reformvarianten zusammen. Evaluiert wurden zum einen Ansätze, die das anrechnungsfreie Einkommen bei niedrigen Einkommen gegenüber dem Status quo absenken. Dazu gehören auch Varianten, bei denen die ersten 100 Euro Einkommen vollständig auf den Transferanspruch angerechnet werden (Varianten j, k), um marginale Beschäftigungsverhältnisse, wie sie im Status quo bei erwerbstätigen Personen mit Bezug von Bürgergeld häufig beobachtet werden, unattraktiv zu machen. In zwei weiteren Varianten (a, t) wurde die auf die ersten 100 Euro Einkommen anzuwendende Transferentzugsrate auf 65 % gesetzt, womit ein Absetzbetrag für Aufwände bei Erwerbstätigkeit gewährleistet ist;

zugleich werden in diesen Varianten die Einkommen aus geringfügig entlohnter Beschäftigung bis zur derzeitigen Minijob-Grenze (520 Euro) gleich behandelt, sodass die Anreizprobleme infolge der bestehenden Sprungstelle an der 100-Euro-Einkommensschwelle vermieden werden. Zum anderen wurden Ansätze analysiert, bei denen die Transferentzugsraten bei höheren Einkommen niedriger sind als derzeit.

Bewertet wurden auch mehrere Varianten, die durch eine konstante Transferentzugsrate ab dem ersten Euro Erwerbseinkommen charakterisiert sind. Gemeinsam ist sämtlichen analysierten Reformansätzen, dass es – im Gegensatz zum Status quo – keine Verdienstobergrenze gibt, ab der weiteres Erwerbseinkommen voll angerechnet wird, da dies als die größte Ineffizienz im aktuellen System identifiziert wurde.²

4.2 Auswahl des präferierten Reformansatzes

Zentrale Zielgröße bei der Auswahl einer präferierten Reformvariante ist das Arbeitsangebot (gemessen in Vollzeitäquivalenten). Es wurden aber auch sekundäre Ziele berücksichtigt, insbesondere die fiskalischen Nettokosten einer Reform bzw. deren Relation zu den damit erzielten Verbesserungen beim Arbeitsangebot.

Ein anderes aus Sicht der Expert:innengruppe wichtiges Nebenziel ist, dass durch eine Reform keine Bedarfsgemeinschaft gegenüber dem Status quo schlechtergestellt wird, während zumindest einige bessergestellt werden („Pareto-Verbesserung“). Dies dient dem Schutz vulnerabler Gruppen, die – etwa infolge von Betreuungsverpflichtungen – in ihren Möglichkeiten eingeschränkt sind, auf Leistungskürzungen durch eine Ausweitung der Arbeitszeit zu reagieren, weshalb das Armutsrisiko bei über Leistungskürzungen wirkenden Reformansätzen zunehmen kann. Das Kriterium der Pareto-Verbesserung erscheint zudem im Hinblick auf die politische Machbarkeit einer Reform bedeutsam. Es ist eine höhere Akzeptanz bei Ansätzen zu erwarten, die darauf abzielen, Arbeiten durch positive finanzielle Impulse attraktiver zu machen, statt stärkere Erwerbsanreize über Kürzungen bei den Transferleistungen für Bedürftige zu generieren.

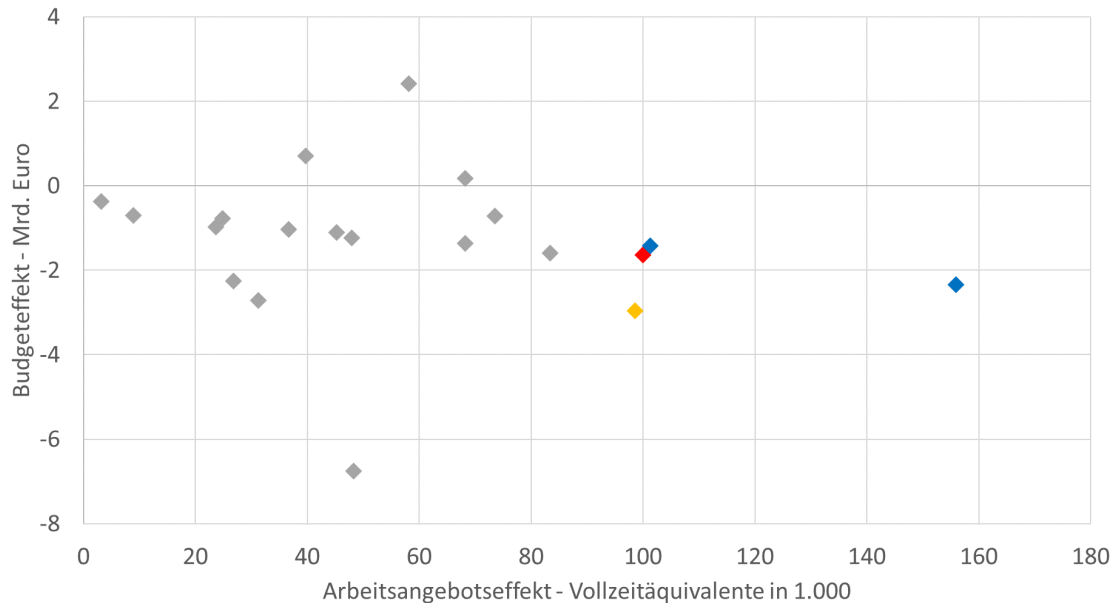
Abbildung 1 fasst die mit dem ifo-Mikrosimulationsmodell vorausberechneten Arbeitsangebots- und Budgeteffekte der wesentlichen evaluierten Reformansätze für eine Neugestaltung der Transferentzugsraten zusammen.³ Als Benchmark dient jeweils der durch den Rechtsstand zum 01.07.2023 in Kombination mit einer Umsetzung der Kindergrundsicherung gemäß dem Gesetzentwurf vom 27.09.2023 definierte Status quo. Tabelle 7 bis Tabelle 10 im Appendix dokumentieren die zentralen Simulationsergebnisse zu den wesentlichen untersuchten Varianten einer Neugestaltung der Transferentzugsraten genauer.⁴ Sie erlauben auch, die einzelnen in Abbildung 1 dargestellten Ergebnispunkte den oben im Überblick zusammengefassten Reformvarianten zuzuordnen.

² Die Vignettenstudie der bevölkerungsrepräsentativen Befragung zeigt ebenfalls, dass Reformvarianten mit sinkenden Transferentzugsraten besser bewertet werden als jene mit einer Transferentzugsrate von 100 %. In der Materialsammlung findet sich eine weitere Variante u, in der eine Verdienstobergrenze von 2000 Euro beibehalten wurde.

³ Alle Reformansätze wurden zudem mit dem Mikrosimulationsmodell des ZEW evaluiert. Die mit den beiden eingesetzten Modellen erzielten Simulationsergebnisse bezüglich Arbeitsangebot und fiskalischen Aggregaten korrelieren insgesamt stark miteinander. Darum werden in dieser Kurzfassung nur die Ergebnisse auf Basis des ifo-Modells gezeigt. Die Vergleichszahlen des ZEW werden lediglich für besonders wichtige Zielgrößen ausgewiesen.

⁴ Ausführlichere Darstellungen der Ergebnisse finden sich in der Materialsammlung zur Langversion dieses Gutachtens, die als separates Dokument verfügbar ist.

Abbildung 1 Simulierte Arbeitsangebots- und Budgeteffekte wesentlicher Reformansätze für eine Neugestaltung der Transferentzugsraten beim Bürgergeld



Quelle: Eigene Darstellung von Simulationsergebnissen des ifo-MSM.

Erläuterung: Jeder Punkt repräsentiert eine Kombination von simulierten Arbeitsangebots- und Budgeteffekten für eine wesentliche Variante einer Reform der Transferentzugsraten. Simulierte Effekte mit Bezug auf das Arbeitsangebot in 1.000 Vollzeitäquivalenten. Simulierte Budgeteffekte in Mrd. Euro pro Jahr. Negative Budgeteffekte bedeuten, dass die öffentlichen Haushalte im Vergleich zum Status quo insgesamt belastet werden, positive Budgeteffekte bedeuten eine Entlastung. Farblich hervorgehobene Grundvarianten werden im laufenden Kapitel näher erörtert.

Es zeigt sich, dass alle untersuchten Reformvarianten dem primären Ziel einer Stärkung des Arbeitsangebots dienlich sind, wenn auch in unterschiedlichem Maße. Die Darstellung vermittelt zudem zwei zentrale Erkenntnisse:

- Es gibt nur ein begrenztes Potenzial, das Arbeitsangebot durch veränderte Gestaltung der Transferentzugsraten zu erhöhen. In den günstigsten vier Konstellationen bewegt sich der Zuwachs im Bereich von 100.000 bis 160.000 Vollzeitäquivalenten. Dies entspricht einer Steigerung von 0,25 bis 0,39 % gegenüber dem Status quo.⁵
- Veränderungen bei den Transferentzugsraten, welche die Erwerbsanreize stärken, belasten in der Regel die öffentlichen Haushalte, selbst wenn man die positiven fiskalischen Wirkungen einrechnet, die mit einer Zunahme der Beschäftigung verbunden sind.

Nur drei der untersuchten Ansätze bewirken inklusive der Refinanzierungseffekte durch ein höheres Arbeitskräfteangebot einen Überschuss in den öffentlichen Haushalten. Dieser entsteht jedoch hauptsächlich durch direkte reformbedingte Einsparungen bzw. eine Kürzung von Sozialleistungen. Da vor allem die Bedarfsgemeinschaften mit wenig Erwerbseinkommen schlechtergestellt werden, könnten deswegen erhebliche soziale Härten auftreten, insbesondere für Haushalte, die nicht in der Lage sind, auf den Impuls der Leistungskürzung mit einer Ausweitung des Arbeitsangebots zu reagieren. Deswegen scheiden diese Reformvarianten trotz ihrer im Hinblick auf Budgetziele

⁵ Die Zahl der Personen, die am Arbeitsmarkt teilnehmen, wächst um 120.000 bis 180.000 bzw. um 0,28 bis 0,43 %.

günstigen Eigenschaften nach dem Urteil der Expert:innengruppe aus, zumal sie im Hinblick auf das primäre Ziel der Verbesserung der Erwerbsanreize keine herausragend starken Wirkungen entfalten.

Fokussiert man sich auf die vier Reformansätze mit den stärksten Arbeitsangebotswirkungen, haben zwei (in Abbildung 1 blau markiert) wiederum die Eigenschaft, einen Teil der Bedarfsgemeinschaften unmittelbar gegenüber dem Status quo finanziell schlechterzustellen. Die im Hinblick auf das Arbeitsangebot stärker positiv wirkende von diesen Varianten ist durch eine an dem ersten Euro Erwerbseinkommen durchweg einheitliche Transferentzugsrate von 65 % charakterisiert, stellt also die Haushalte mit Beschäftigten, die im Status quo 100 Euro oder weniger verdienen, unmittelbar schlechter. Zugleich führt sie unter allen wesentlichen untersuchten Varianten zur stärksten Zunahme der Zahl der Haushalte, die Grundsicherungsleistungen beziehen (Reformvariante s, vgl. Tabelle 10).

Die anderen beiden Ansätze (in Abbildung 1 rot und gelb markiert) schließen eventuelle direkte reformbedingte soziale Härten per Konstruktion aus. Jede Bedarfsgemeinschaft steht also bei unverändertem Erwerbsverhalten finanziell genauso gut oder besser da als vor der Reform. Im Vergleich dieser beiden Varianten schließlich ist die in Abbildung 1 rot markierte Alternative (Variante p) eindeutig effizienter als die orange markierte Alternative (Variante q). Sie führt zu einer etwas größeren Steigerung des Arbeitsangebots und ist zudem mit um gut 1,3 Mrd. Euro geringeren fiskalischen Kosten verbunden. Weil sich die Erwerbsanreize stark verbessern, ohne dafür soziale Transferleistungen zu kürzen, und wegen der guten Relation von Arbeitsangebotszuwachs und fiskalischem Aufwand handelt es sich nach Einschätzung der Expert:innengruppe um den unter allen bewerteten Möglichkeiten zur Neugestaltung der Transferentzugsraten besten Reformansatz.

4.3 Präferierter Reformansatz: Grundvariante

Der präferierte Reformansatz für die Erwerbstätigenfreibeträge im Bürgergeld ist konkret durch folgende Parameter charakterisiert.

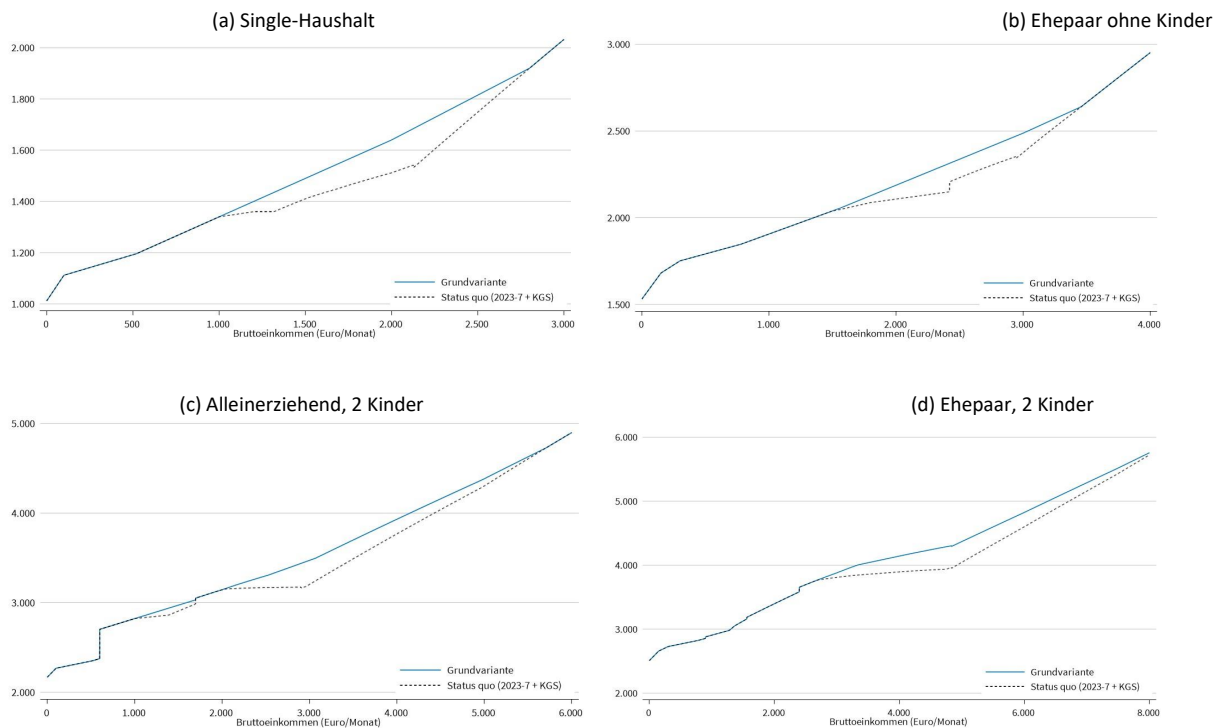
- Die ersten 100 Euro Erwerbseinkommen bleiben anrechnungsfrei, unterliegen also einer Transferentzugsrate von Null.
- Darüber hinaus gehendes Einkommen unterliegt bis zur Verdienstgrenze für geringfügig entlohnte Beschäftigung bzw. Minijobs einer Transferentzugsrate von 80 %.
- Einkommen von über 520 Euro monatlich unterliegen bis zu einer Verdienstgrenze von 2.000 Euro einer Transferentzugsrate 70 %.
- Einkommen jenseits 2.000 Euro monatlich unterliegen einer Transferentzugsrate von 65 %.

Erwerbseinkommen bis 520 Euro pro Monat werden somit genauso angerechnet wie bisher. Bei Einkommen oberhalb der Minijob-Grenze wird der mit einer Transferentzugsrate von 70 % belegte Einkommensbereich gegenüber dem Status quo um 1.000 Euro auf 2.000 Euro monatlich verbreitert. Hierdurch steigt das nicht anrechenbare Einkommen um bis zu 250 Euro (280 Euro) bei Bedarfsgemeinschaften mit (ohne) Kind. Bei einem Einkommen von mehr als 2.000 Euro monatlich liegt der Höchstbetrag des nicht anrechenbaren Einkommens noch einmal höher als derzeit.

Die im Hinblick auf die Arbeitsangebots- und fiskalischen Effekte annähernd identisch wirkende, jedoch nicht Pareto-verbessernde Alternative (Reformvariante t, in Abbildung 1 blau markiert) unterscheidet sich nur wenig von der rot markierten präferierten Variante. Im Bereich der geringfügig entlohnten Beschäftigung werden Einkommen unter 100 Euro zu 65 % angerechnet, weshalb unmittelbar einige Haushalte gegenüber dem Status quo schlechtergestellt sind. Dafür ist die Transferentzugsrate für Einkommen über 100 Euro bis zur Minijob-Grenze von 520 Euro mit

ebenfalls 65 % niedriger als in der präferierten Variante (80 %). Bei einem Einkommen an der Minijob-Grenze unterscheidet sich das nicht anrechenbare Einkommen im Vergleich der beiden Reformansätze um nur zwei Euro im Monat.

Abbildung 2 Präferierter Reformansatz: verfügbares Einkommen der Bedarfsgemeinschaft in Euro pro Monat bezogen auf das Bruttoeinkommen in Euro pro Monat, verschiedene Typen von Musterhaushalten



Quelle: Eigene Darstellung von Simulationsergebnissen des ifo-MSM.

Erläuterung: Annahmen: Alter der Kinder 7 und 9 Jahre. Einkommen ausschließlich aus abhängiger Beschäftigung. Bei Ehepaaren zwei Erwerbseinkommen im Verhältnis 2:1. Wohnkosten Haushalt mit einer Person Kaltmiete 430 Euro, Heizkosten 80 Euro, bei größeren Haushalten um 100 Euro höhere Kaltmiete und um 20 Euro höhere Heizkosten. Mietstufe 3. Bedarfsgemeinschaften ohne Vermögen.

Abbildung 2 illustriert für eine Reihe von Musterhaushalten, die verschiedene Familientypen repräsentieren, wie sich durch den präferierten Reformansatz das verfügbare monatliche Einkommen einer Bedarfsgemeinschaft bezogen auf das monatliche Bruttoeinkommen im Vergleich zum Status quo verändert. Es wird deutlich, dass der präferierte Reformansatz ganz unterschiedliche Typen von Haushalten über einen sehr breiten Einkommensbereich, der bei nicht zu hohen Stundenlöhnen durch eine Vollzeit- oder größere Teilzeittätigkeit erreichbar ist, unmittelbar finanziell besserstellt.

Für einen Single-Haushalt ergeben sich unter den hier getroffenen Annahmen zu den Kosten der Unterkunft und zur Mietstufe Besserstellungen in einem Bruttoeinkommensbereich von etwa 1.000 Euro bis 2.750 Euro. Bei einem Bruttoeinkommen von 1.500 Euro steigt das verfügbare Einkommen von 1.410 Euro pro Monat im Status quo auf 1.490 Euro im Reformvorschlag, ein Zuwachs von 80 Euro.⁶ Bei einem Bruttoeinkommen von 2.000 Euro ergibt sich eine Besserstellung

⁶ Im Anhang (Kapitel 6) sind für die Musterhaushalte die verfügbaren Einkommen und die einzelnen Komponenten (Einkommensteuer, Sozialversicherungsbeiträge, Sozialtransfers) für den Status quo und die Reformvorschläge dokumentiert.

von etwa 130 Euro pro Monat, bei einem Brutto von 2.500 Euro liegt das verfügbare Einkommen dann um etwa 70 Euro über dem Wert im Status quo. Für das Ehepaar ohne Kinder treten die Besserstellungen in einem höheren Bruttoeinkommensbereich auf, liegen aber in einer ähnlichen Größenordnung: Bei 2.000 Euro brutto stellt sich der Haushalt um 80 Euro besser, bei 2.500 Euro brutto um gut 100 Euro und bei 3.000 Euro brutto ebenfalls um gut 100 Euro.

Bei den Beispielhaushalten mit zwei Kindern ist der Bruttoeinkommensbereich, in dem Besserstellungen auftreten, deutlich breiter. Für Alleinerziehende ergeben sich sogar zwei Einkommensbereiche, in denen Besserstellungen auftreten. Im ersten, schmaleren Bereich hat der Beispielhaushalt bei einem Brutto von 1.500 Euro monatlich 66 Euro mehr zur Verfügung. Der größere Bereich der Besserstellungen beginnt jedoch jenseits der 2.000 Euro brutto, die Besserstellungen fallen hier noch einmal stärker aus. So steigt für den Beispielhaushalt bei einem Bruttoeinkommen von 3.000 Euro das verfügbare Einkommen um fast 270 Euro pro Monat. Bei einem Bruttoeinkommen von 4.000 Euro beträgt der Zuwachs noch etwa 160 Euro.

Für das Ehepaar mit zwei Kindern beginnen die Besserstellungen erst jenseits von 2.500 Euro brutto. Bei einem Brutto von 3.000 Euro hat der Haushalt 70 Euro pro Monat mehr zur Verfügung. Maximal werden die Besserstellungen bei etwa 5.000 Euro brutto, hier beträgt die Differenz zum Status quo knapp 330 Euro pro Monat. Auch bei einem Brutto von 7.000 Euro ergibt sich noch eine Besserstellung von etwa 130 Euro.

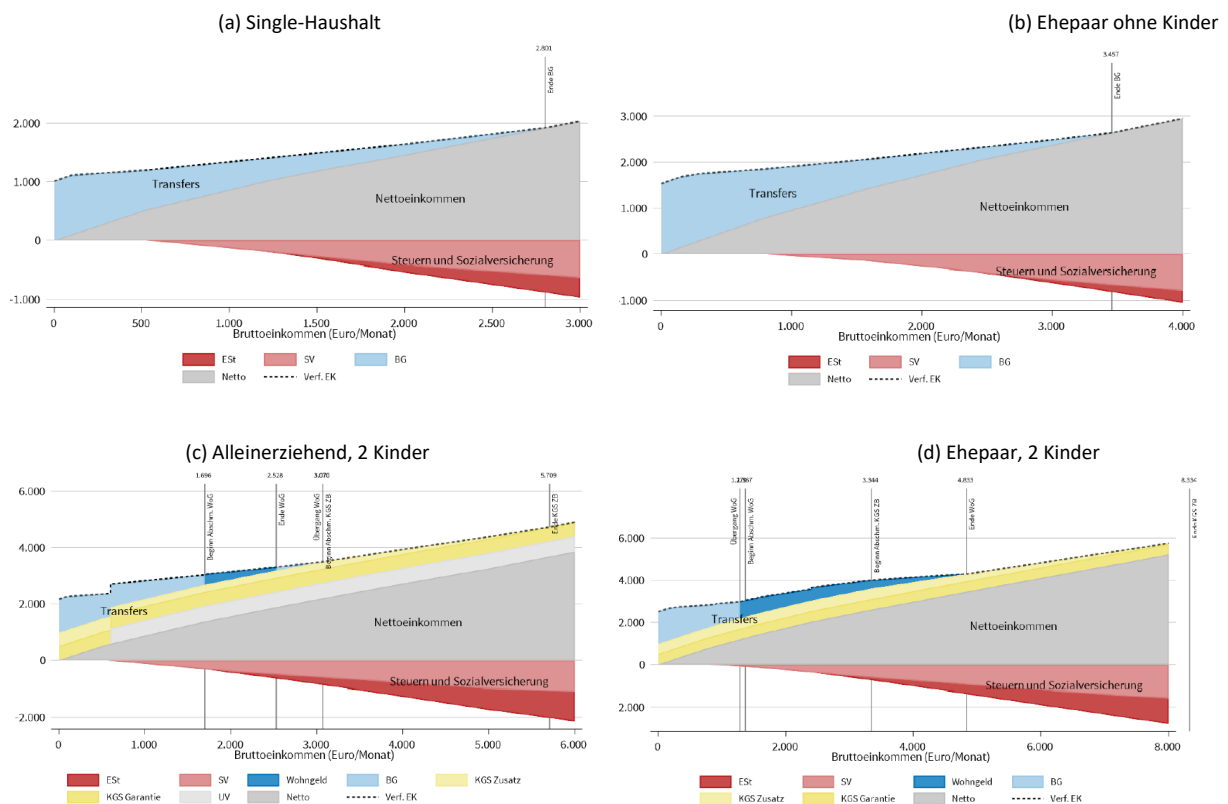
Abbildung 3 zeigt für die vier Beispielhaushalte die Zusammensetzung des verfügbaren Einkommens in Abhängigkeit vom monatlichen Bruttoeinkommen.⁷ In allen Haushalten kommt es durch die großzügigeren Erwerbstätigenfreibeträge zu einer Ausweitung des Bürgergeldbezugs in höhere Einkommensregionen hinein, zulasten des Wohngelds, das nun später oder – in zwei der betrachteten Haushalte – gar nicht mehr bezogen wird. So wird für den Single-Haushalt im Status quo das Bürgergeld bei einem Bruttoeinkommen von etwa 1.300 Euro vorrangig gegenüber dem Bürgergeld und läuft bei einem Brutto von gut 2.100 Euro aus.⁸ Durch die vorgeschlagene Reform verlängert sich der Bürgergeldanspruch bis zu einem Bruttoeinkommen von 2.800 Euro. Dadurch wird zum einen das Wohngeld nicht mehr vorrangig, zum anderen verlängert sich der Transferbereich um etwa 700 Euro brutto.

Die gleiche Entwicklung zeigt sich beim Ehepaar ohne Kinder. Hier wird unter den getroffenen Annahmen das Wohngeld im Status quo bei einem Bruttoeinkommen von etwa 2.400 Euro vorrangig gegenüber dem Bürgergeld und läuft bei knapp 2.950 Euro brutto aus. Durch die Reform wird das Wohngeld irrelevant. Der Transferbereich verlängert sich bis zu einem Bruttoeinkommen von knapp 3.500 Euro, dem neuen Auslaufpunkt des Bürgergelds aufgrund der großzügigeren Erwerbstätigenfreibeträge.

⁷ Im Anhang (Kapitel 6) sind die Abbildungen noch einmal größer dargestellt. Dort werden zudem entsprechende Abbildungen für den Status quo gezeigt.

⁸ Die genauen Werte variieren mit den exakten Annahmen zu den Wohnkosten.

Abbildung 3 Präferierter Reformansatz: Komponenten des verfügbaren Einkommens bezogen auf das Bruttoeinkommen in Euro pro Monat, verschiedene Typen von Musterhaushalten



Quelle: Eigene Darstellung von Simulationsergebnissen des ifo-MSM.

Erläuterung: Dargestellt ist das verfügbare Einkommen (Verf. EK) bezogen auf das Bruttoeinkommen (Brutto) eines Haushalts nach Verrechnung aller Komponenten: Lohn- und Einkommensteuer (ESt), Sozialbeiträge (SV), Kindergrundsicherung (KGS), Wohngeld, Bürgergeld sowie Nettoeinkommen nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialbeiträgen. Annahmen: Alter der Kinder 7 und 9 Jahre. Einkommen ausschließlich aus abhängiger Beschäftigung. Beim Ehepaar zwei Erwerbseinkommen im Verhältnis 2:1. Wohnkosten Haushalt mit einer Person Kaltmiete 430 Euro, Heizkosten 80 Euro, bei größeren Haushalten um 100 Euro höhere Kaltmiete und um 20 Euro höhere Heizkosten. Mietstufe 3. Bedarfsgemeinschaften ohne Vermögen.

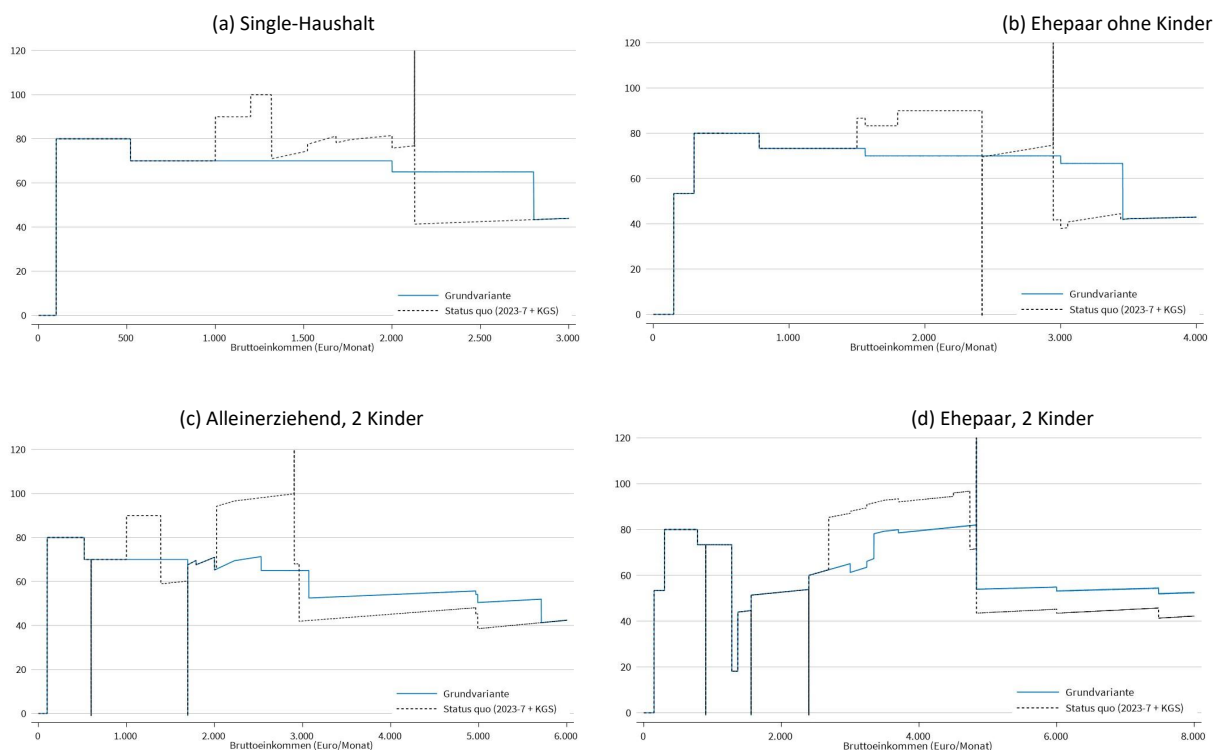
Bei Haushalten mit Kindern kommt es ebenfalls zu Verschiebungen. Für Alleinerziehende mit zwei Kindern erfolgt im Status quo bei einem Bruttoeinkommen von knapp 1.400 Euro ein Wechsel in das Wohngeld. Dieses endet, ebenso wie der Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung, bei einem Bruttoeinkommen von knapp 3.000 Euro. Der Vorrangpunkt des Wohngelds verschiebt sich durch die Reform um knapp 300 Euro nach oben, es wird nun ab etwa 1.700 Euro brutto vorrangig und läuft bei einem Bruttoeinkommen von etwa 2.500 Euro aus. Es folgt ein Einkommensbereich, in dem erneut ein Anspruch auf das Bürgergeld besteht, wenn auch lediglich in geringer Höhe. Bei einem Bruttoeinkommen von gut 3.000 Euro ist der Bürgergeldanspruch vollständig entfallen. Ab diesem Punkt und bis zu einem Brutto von gut 5.700 Euro wird der Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung abgeschmolzen. Es kommt somit für den betrachteten Musterhaushalt zu einer starken Ausweitung des Transferbereichs – um etwa 2.700 Euro brutto.

Beim Ehepaar mit zwei Kindern liegt der Vorrangpunkt zwischen Wohngeld und Bürgergeld im Status quo bei etwa 1.250 Euro. Das Abschmelzen des Zusatzbetrags der Kindergrundsicherung setzt bei einem Bruttoeinkommen von etwa 2.800 Euro ein, Wohngeld und Zusatzbetrag laufen beide, nur

leicht versetzt, bei gut 4.700 Euro aus. In der Reform wird das Wohngeld in einem sehr ähnlichen Bruttoeinkommensbereich wie im Status quo bezogen, der Auslaufpunkt erhöht sich geringfügig auf gut 4.800 Euro brutto. Stärker ausgeprägt ist die Verschiebung beim Zusatzbetrag. Hier wirken sich die großzügigeren Erwerbstätigenfreibeträge im Bürgergeld deutlich aus: Das anzurechnende Einkommen erreicht nun erst bei einem Bruttoeinkommen von 3.300 Euro den Bedarf der Eltern und der Zusatzbetrag läuft erst bei einem Bruttoeinkommen von 8.300 Euro aus.

Die in Abbildung 2 dargestellten Budgetgeraden verlaufen in dem durch einen Zuwachs an verfügbarem Einkommen gekennzeichneten Bereich steiler als im Status quo. Von jedem brutto zusätzlich verdienten Euro verbleibt dem Haushalt also mehr an verfügbarem Einkommen. Hieraus ergeben sich theoretisch zwei gegenläufige Effekte (Einkommens- und Substitutionseffekt): Die niedrigere effektive Grenzbelastung auf zusätzliches Erwerbseinkommen macht eine Ausweitung des Arbeitsangebots attraktiver („Substitutionseffekt“). Die spürbare Erhöhung des bei einer substanziellen Erwerbstätigkeit erreichbaren verfügbaren Einkommens, die infolge des höheren maximal nicht anrechenbaren Einkommens zustande kommt, schafft jedoch einen negativen Erwerbsanreiz („Einkommenseffekt“). Welcher Effekt dominiert ist, eine empirische Frage.

Abbildung 4 Präferierter Reformansatz: effektive marginale Gesamtbelastung bezogen auf das Bruttoeinkommen in Euro pro Monat, verschiedene Typen von Musterhaushalten



Quelle: Eigene Darstellung von Simulationsergebnissen des ifo-MSM.

Erläuterung: Dargestellt ist die effektive Belastung eines zusätzlichen Euro durch Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und Transferentzug bezogen auf das monatliche Bruttoeinkommen. Grenzbelastungen zur besseren Darstellung bei -1 und 120 abgeschnitten. Annahmen: Alter der Kinder 7 und 9 Jahre. Einkommen ausschließlich aus abhängiger Beschäftigung. Beim Ehepaar zwei Erwerbseinkommen im Verhältnis 2:1. Wohnkosten Haushalt mit einer Person Kaltmiete 430 Euro, Heizkosten 80 Euro, bei größeren Haushalten um 100 Euro höhere Kaltmiete und um 20 Euro höhere Heizkosten. Mietstufe 3. Bedarfsgemeinschaften ohne Vermögen.

Abbildung 4 illustriert die mit dem präferierten Reformansatz verbundenen Veränderungen der effektiven marginalen Gesamtbelastung bezogen auf das monatliche Bruttoeinkommen für die gleichen Musterhaushalte wie oben. Beim spezifizierten Single-Haushalt etwa verlaufen die effektiven Grenzbelastungen im Bereich von etwa 1.000 bis 2.800 Euro monatlich deutlich gleichmäßiger als im Status quo. Insbesondere werden ein derzeit vorhandener Bereich mit einer Grenzbelastung von 100 % und eine Grenzbelastungsspitze eliminiert. Dafür steigen allerdings die effektiven Grenzbelastungen gegenüber dem Status quo bei Einkommen oberhalb der derzeit vorhandenen Grenzbelastungsspitze an, weil mit den abgesenkten Transferentzugsraten die Ansprüche auf Sozialtransfers wie gesehen deutlich später auslaufen. Sehr ähnlich verhalten sich die Veränderungen beim Musterhaushalt eines kinderlosen Ehepaars.

Im Beispielfall des Ehepaars mit zwei Kindern greift die Reform erst ab einem Monatseinkommen von etwa 2.800 Euro brutto. Sehr hohe Grenzbelastungen von 90 bis an die 100 % werden vermieden bzw. auf 60 bis 80 % abgesenkt. Eine im Status quo vorhandene Belastungsspitze bleibt erhalten, und nach deren Überschreitung ergeben sich erneut vorübergehend höhere effektive Grenzbelastungen als im Status quo. Diese bleiben aber unter 60 % und somit auf einem relativ moderaten Niveau. Insgesamt bleibt der Grenzbelastungsverlauf – wie auch im Musterfall einer Alleinerziehenden mit zwei Kindern – weiterhin komplex und unregelmäßig. Für eine stärkere Glättung müssten die Systeme Bürgergeld, Kindergrundsicherung und Wohngeld weiterreichend integriert werden. Die Konzeption einer solch fundamentalen Reform lag jedoch außerhalb des Rahmens des Auftrags der vorliegenden Studie.

Tabelle 1 stellt die Hochrechnung der simulierten Arbeitsangebotseffekte der vorgeschlagenen Reform für eine repräsentative Stichprobe von Haushalten dar. Sie zeigt, dass die positiven Anreize, die sich aus der Absenkung der Grenzbelastungen ergeben, gegenüber den negativen Einkommenseffekten aufgrund des Zuwachses an verfügbarem Einkommen dominieren. Insgesamt steigt gemäß dem Mikrosimulationsmodell des ifo Instituts das Arbeitsangebot in der Grundvariante der vorgeschlagenen Reform um 100.000 Vollzeitäquivalente. 123.100 Personen, die im Status quo nicht beschäftigt sind, nehmen als Reaktion auf die Verbesserung der Erwerbsanreize am Arbeitsmarkt teil. Davon sind etwas unter einem Viertel Frauen (29.800).

Wie gemäß der deutlichen Attraktivierung des mittleren Einkommensbereichs zu erwarten, erhöht die vorgeschlagene Reform insbesondere das Arbeitsangebot im Bereich von 30 bis 40 Stunden pro Woche (+185.800 Personen). Etwas unter einem Drittel dieses zusätzlichen Angebots entfällt auf Frauen (+59.300 Personen). Dieser Zuwachs speist sich auch aus Personen, die im Status quo bereits erwerbstätig waren, und zwar von zwei Seiten. Einerseits wird weniger – oft geringfügig entlohnte – Arbeit im Bereich von 10 Stunden die Woche angeboten (-11.500 Personen). Andererseits ist ein starker Rückgang des Arbeitsangebots im Bereich von 50 und mehr Stunden pro Woche zu verzeichnen (-50.900 Personen). Hier wird deutlich, dass die vorgeschlagene Reform durchaus auch substantielle negative Einkommenseffekte entfaltet. Haushalte erhalten einen Anreiz, nicht weiter wie im Status quo regelmäßig überlang zu arbeiten, da ein damit einhergehender Verlust an Erwerbseinkommen durch Bezug eines großzügiger ausgestalteten Transfereinkommens wenigstens zum Teil ausgeglichen werden kann.

Tabelle 1 **Arbeitsangebotswirkungen der Grundvariante der vorgeschlagenen Reform nach Haushaltstypen, Personen je Kategorie der Arbeitsstunden pro Woche im Status quo und Vollzeitäquivalente in 1.000**

	Arbeitsstunden pro Woche						VZÄ
	0	10	20	30	40	50+	
Alle Haushalte	-123,1	-11,5	-0,1	47,4	138,4	-50,9	100,0
Männer	-93,3	-6,0	2,1	27,7	98,7	-29,1	77,5
Frauen	-29,8	-5,6	-2,3	19,7	39,8	-21,8	22,6
Alleinstehende ohne Kinder	-105,4	-18,5	-1,9	31,8	113,9	-19,9	103,0
Männer	-72,5	-5,2	0,6	16,6	71,8	-11,2	66,6
Frauen	-32,9	-13,3	-2,5	15,2	42,1	-8,7	36,7
Alleinerziehende, 1-2 Kinder	-21,7	-6,5	-3,3	4,2	21,5	5,8	28,8
Männer	-5,0	-0,3	0,0	0,3	4,5	0,6	5,4
Frauen	-16,7	-6,2	-3,4	4,0	17,1	5,2	23,4
Alleinerziehende, 3 und mehr Kinder	-1,4	-0,7	-0,2	0,4	1,6	0,3	2,1
Männer	-0,1	-0,0	-0,0	-0,0	-0,1	0,2	0,1
Frauen	-1,4	-0,7	-0,2	0,4	1,8	0,1	1,9
Paare ohne Kinder	17,3	12,2	6,9	7,8	-13,2	-31,0	-41,9
Männer	3,5	0,6	2,7	8,6	2,3	-17,7	-13,5
Frauen	13,7	11,5	4,1	-0,8	-15,3	-13,3	-28,2
Paare, 1-2 Kinder	-4,6	3,8	-0,7	2,4	10,1	-11,0	-2,7
Männer	-14,3	-0,8	-0,7	3,0	18,4	-5,6	11,9
Frauen	9,8	4,7	-0,0	-0,6	-8,4	-5,4	-14,7
Paare, 3 und mehr Kinder	-7,2	-1,9	-0,9	0,7	4,4	4,9	10,4
Männer	-4,9	-0,2	-0,6	-0,7	1,9	4,5	6,9
Frauen	-2,4	-1,7	-0,3	1,5	2,5	0,4	3,5

Quelle: Eigene Darstellung von Simulationsergebnissen des ifo-MSM.

Tabelle 1 verdeutlicht zudem, dass der präferierte Reformansatz nicht bei allen Haushaltstypen wie intendiert das Arbeitsangebot erhöht. Besonders positiv wirkt die Reform bei den Alleinerziehenden. Bei dieser Zielgruppe nehmen die Vollzeitäquivalente um immerhin 2,30 % (Alleinerziehende mit einem Kind oder zwei Kindern) bzw. 2,64 % (Alleinerziehende mit drei und mehr Kindern) zu. Bei den Paaren mit drei und mehr Kindern steigt das Arbeitsangebot in Vollzeitäquivalenten um 0,71 % des Status-quo-Werts, bei den Alleinstehenden ohne Kinder um 0,90 %.

Dagegen reduziert sich bei den Paaren mit einem Kind oder zwei Kindern das in Vollzeitäquivalenten gemessene Arbeitsangebot geringfügig, bei den kinderlosen Paaren mit 41.900 Vollzeitäquivalenten – einem Minus von 0,28 % gegenüber dem Status quo – sogar durchaus substantiell. Der Rückgang im Arbeitsangebot bei den Paaren ohne Kinder geht überwiegend auf Frauen zurück (-28.200 Vollzeitäquivalente) und nur zum kleineren Teil auf Männer (-13.500). Noch ausgeprägter ist die geschlechtsspezifische Wirkung des Reformansatzes bei den Paaren mit einem Kind oder zwei Kindern. Hier geht der leichte Rückgang im gesamten Arbeitsangebot ausschließlich auf Frauen zurück, während Männer ihr Arbeitsangebot leicht ausweiten. Insbesondere ziehen sich laut den Simulationen 9.800 Frauen in diesen Paaren vom Arbeitsmarkt zurück, während 14.300 Männer zusätzlich erwerbstätig werden.

4.4 Präferierter Reformansatz: alternative Varianten

Weil der präferierte Reformansatz im Hinblick auf das Arbeitsangebot nicht durchgängig in die intendierte Richtung wirkt, schlägt die das Vorhaben begleitende wissenschaftliche Expert:innengruppe vor, eine alternative Variante der Umsetzung in Erwägung zu ziehen. Eine bessere Wirksamkeit und höhere fiskalische Effizienz ließen sich erzielen, wenn das vorgeschlagene Konzept für die Absenkung der Transferentzugsraten lediglich bei den darauf positiv reagierenden Haushaltstypen angewandt würde, also bei Alleinstehenden, allen Alleinerziehenden sowie Paarfamilien mit drei und mehr Kindern.⁹ Diese beschränkte Umsetzungsvariante würde dem Arbeitsangebotsziel nicht dienliche Einkommenseffekte, also Reduktionen des Erwerbseinkommens, einschränken. Das Arbeitsangebot in Vollzeitäquivalenten würde in dieser alternativen Variante um 144.600 wachsen, die Zahl der im Arbeitsmarkt aktiven Personen um 135.700.

Sehr bemerkenswert ist, dass sich der Reformansatz in der auf die genannten Zielgruppen beschränkten Variante im Endeffekt selbst finanzieren würde. Unter Berücksichtigung von Arbeitsangebotsreaktionen verbessert sich der Saldo der öffentlichen Haushalte gemäß ifo-Mikrosimulationsmodell gegenüber dem Status quo um immerhin rund 1,1 Mrd. Euro.¹⁰ Diese ungewöhnlich positive Bilanz kommt durch zwei Faktoren zustande: Erstens sind die Mitnahmeeffekte kleiner, wenn die Reform beschränkt umgesetzt wird. So fallen die direkten fiskalischen Nettokosten mit etwa einer Mrd. Euro rund 38 % geringer aus als in der unbeschränkten Grundvariante der Reform. Zweitens entfallen die substanziellen negativen Zweitrundeneffekte, die auf die Haushaltstypen mit negativer Arbeitsangebotsreaktion zurückgehen.

Ein möglicher Vorbehalt gegen die beschränkte Umsetzungsalternative ist, dass ein Teil der Familien keine direkte finanzielle Besserstellung erfährt. Inwieweit es sich bei Beschränkung der Umsetzung des vorgeschlagenen Reformansatzes auf bestimmte Haushaltstypen um eine gleichheitswidrige Ungleichbehandlung handelt, wäre verfassungsrechtlich näher zu prüfen.¹¹ Eine erste, unten näher ausgeführte fachliche Einschätzung durch ein Mitglied der Expert:innengruppe – Prof. Dr. jur. Anne Lenze – ergibt, dass sich die unterschiedliche Behandlung von Ehen und Familien mit einem Kind oder zwei Kindern auf der einen Seite und Alleinerziehenden und Familien mit drei und mehr Kindern auf der anderen Seite sachlich begründen lässt, weshalb es sich um einen nach der ständigen Rechtsprechung durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) sachlich gerechtfertigten Gleichheitsverstoß handeln könnte.

⁹ Eine erste juristische Einschätzung aus der Expert:innengruppe kam zu der Erkenntnis, dass eine solche Reform, die nur manche Haushaltstypen besserstellt, im aktuellen gesetzlichen Rahmen und der gängigen Rechtsprechung machbar wäre.

¹⁰ Um die Robustheit der Befunde zu prüfen, wurden sämtliche Reformansätze auch mit dem Mikrosimulationsmodell des ZEW durchgerechnet. Die mit diesem Modell simulierte Steigerung des Arbeitsangebots beläuft sich auf 110.000 Vollzeitäquivalente; die Zahl der am Arbeitsmarkt aktiven Personen wächst um 113.400. Die vom ZEW simulierte Verbesserung des Budgetsaldos nach erfolgter Anpassung der Beschäftigung erreicht rund 1,0 Mrd. Euro.

¹¹ Eine tiefergehende juristische Bewertung von Reformansätzen war nicht Gegenstand des Untersuchungsauftrags.

Gleichheitswidrige Ungleichbehandlung durch Beschränkung der Reform auf bestimmte Haushaltstypen?

Verfassungsrechtlich irrelevant ist die Frage der Verbesserung oder Verschlechterung gegenüber dem Status quo, weil im Bereich der Sozialgesetzgebung der Gesetzgeber jederzeit alte Vergünstigungen abschaffen und neue einführen darf. Verfassungsrechtlich maßgeblich ist stattdessen die Frage, ob verschiedene Gruppen unterschiedlich behandelt werden. Ein gleichheitswidriger Verfassungsverstoß liegt dann vor, wenn eine Ungleichbehandlung verschiedener Gruppen oder Lebenssachverhalte sachlich nicht begründet werden kann.

In dem Reformvorschlag der Expert:innengruppe kommt es zu einer Ungleichbehandlung von Alleinstehenden, Paaren ohne Kinder und Paaren mit einem Kind oder zwei Kindern, Alleinerziehenden und Familien mit drei und mehr Kindern. Vor allem die Ungleichbehandlung der unterschiedlichen Familienformen wiegt schwer, weil hier nicht nur der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG betroffen ist, sondern auch das Ehe- und Familiengrundrecht des Art. 6 Abs. 1 GG. Wirkt sich eine gesetzliche Regelung zum Nachteil der Familie aus, so ist der besondere Schutz zu beachten, den der Staat nach Art. 6 Abs. 1 GG der Familie schuldet (vgl. BVerfGE 87, 1, 37; 103, 242, 258; 111, 176, 184; 130, 240, 254 f.; 133, 59, 87). Gleiches gilt, wenn sich eine gesetzliche Regelung innerhalb der Gruppe der Familien zulasten bestimmter Familienkonstellationen nachteilig auswirkt (vgl. BVerfGE 106, 166 [176]; 127, 263 [278]). Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG können Gleichheitsverstöße allerdings *sachlich gerechtfertigt* sein. Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Anforderungen an den eine Ungleichbehandlung tragenden Sachgrund ergeben sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmal unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die von gelockerten auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können. Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich aus den jeweils betroffenen Freiheitsrechten ergeben. Zudem verschärfen sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen, je weniger die Merkmale, an die die gesetzliche Differenzierung anknüpft, für Einzelne verfügbar sind oder je mehr sie sich denen des Art. 3 Abs. 3 GG annähern (vgl. zuletzt: BVerfG 07.04.2022, 1 BvL 3/18 u.a., Rn. 279 ff.).

Die unterschiedliche Behandlung von Ehen und Familien mit ein oder zwei Kindern auf der einen Seite und von Alleinerziehenden und Familien mit drei und mehr Kindern auf der anderen Seite lässt sich sachlich begründen. Letztere, die von der vorgeschlagenen neuen Anrechnungsregel profitieren würden, sind Haushalte, die einerseits hohe Bedarfe haben und es damit schwerer haben, den Bürgergeldbezug zu verlassen, und die andererseits Erziehung und Betreuung von Kindern nur unter erschwerten Bedingungen mit einer Erwerbstätigkeit vereinbaren können. Es lässt sich sachlich sehr gut begründen, dass sie von ihrem Erwerbseinkommen mehr behalten können als die Haushalte in Erziehungskonstellationen, in denen sich zwei Elternteile in der Betreuung von ein bis zwei Kindern gegenseitig unterstützen können. Erst recht gilt dies für den Vergleich von Mehrkindfamilien und Alleinerziehenden mit kinderlosen Paaren.

Weil die Benachteiligung von Familien mit einem Kind oder zwei Kindern gegenüber Alleinstehenden, die mit der beschränkten Umsetzung des Reformansatzes wie vorgeschlagen verbunden ist, sachlich schwerer zu rechtfertigen ist, schlägt die Expert:innengruppe vor, eine weitere Alternative in Erwägung zu ziehen. Eine systematische Besserstellung aller Typen von Familien mit Kindern gegenüber den Alleinstehenden ließe sich erreichen, indem die beschränkte Umsetzung des präferierten Reformansatzes mit einer Absenkung der auf das Elterneinkommen bezogenen Anrechnungsrate beim Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung – geplant sind aktuell 45 % – kombiniert wird. Diese Veränderung stellt auch die Familien mit einem Kind oder zwei Kindern

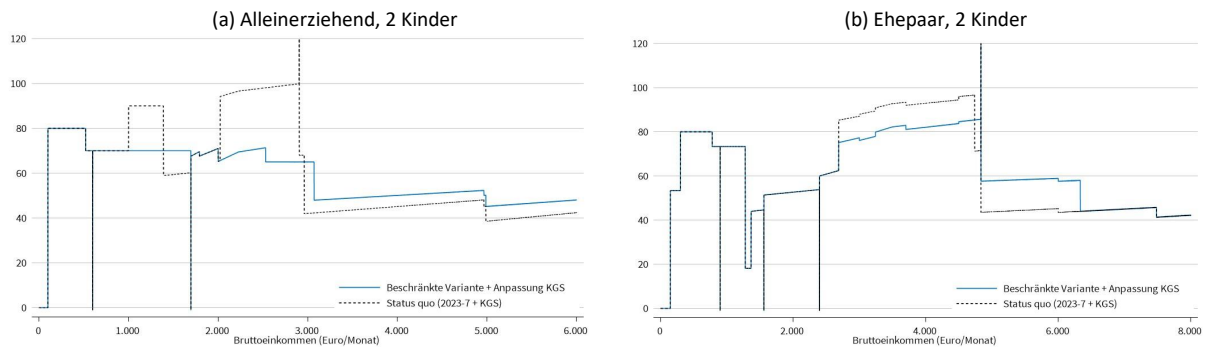
unmittelbar finanziell besser, die bei beschränkter Umsetzung des präferierten Reformansatzes im Bereich des Bürgergelds ausgenommen sind.

Der Vergleich der Wirkungen einer so angelegten kombinierten Reform mit unterschiedlich hohen Transferentzugsraten im Bereich der Kindergrundsicherung zeigt einen Zielkonflikt. Einerseits werden wie gewünscht die Erwerbsanreize weiter gestärkt. Andererseits verschlechtert sich die fiskalische Bilanz, weil Haushalte finanziell bessergestellt werden, die den einkommensabhängigen Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung in Anspruch nehmen. Darüber hinaus läuft der Zusatzbetrag später aus, wodurch sich der Kreis der Anspruchsberechtigten vergrößert. Vorgeschlagen wird die Kombination der beschränkten Umsetzung des präferierten Reformansatzes mit einer Senkung der Anrechnungsrate beim Elterneinkommen in der Kindergrundsicherung auf 25 %.¹² In dieser Konstellation bleibt die Zunahme der Ausgaben für die Kindergrundsicherung noch so gering, dass die kombinierte Reform im Gesamteffekt immer noch zu einem Überschuss in den öffentlichen Haushalten führt, sich also – wie die beschränkte Umsetzung des präferierten Reformansatzes allein – schließlich selbst finanziert.

Abbildung 5 illustriert anhand der bereits bekannten Musterhaushalte, wie die effektiven marginalen Belastungen des Haushaltsbruttoeinkommens verlaufen, wenn man die beschränkte Anpassung von Transferentzugsraten beim Bürgergeld mit einer Absenkung der Anrechnungsrate des Elterneinkommens beim Kinderzuschlag auf 25 % kombiniert bzw. bei den von der Reform im Bereich des Bürgergelds ausgenommenen Familien mit Kindern lediglich die Anrechnungsrate absenkt. Ein Vergleich mit den Ergebnissen für die gleichen Musterhaushalte in Abbildung 4 zeigt, wie sich die effektiven marginalen Belastungen gegenüber der Grundvariante des Reformansatzes verändern.

¹² Auch eine (schrittweise) Reduktion auf 35% (oder 40% bzw. 30%) wäre denkbar und würde qualitativ gleiche aber natürlich quantitativ andere Effekte generieren.

Abbildung 5 Effektive marginale Gesamtbelastung des Haushaltsbruttoeinkommens nach vorgeschlagener beschränkter Reform der Transferentzugsraten beim Bürgergeld in Kombination mit einer Anrechnungsrate von 25 % bezogen auf das Elterneinkommen beim Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung



Quelle: Eigene Darstellung von Simulationsergebnissen des ifo-MSM.

Erläuterung: Dargestellt ist die effektive Belastung eines zusätzlichen Euro durch Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und Transferentzug bezogen auf das monatliche Bruttoeinkommen. Beschränkte Reform bedeutet, dass die vorgeschlagene Veränderung der Transferentzugsraten bei Paaren mit einem Kind oder zwei Kindern nicht umgesetzt wird. Hier greift nur die Senkung der Anrechnungsrate im Rahmen der Kindergrundsicherung. Annahmen: Alter des Kindes 7 Jahre. Einkommen ausschließlich aus abhängiger Beschäftigung. Beim Ehepaar zwei Erwerbseinkommen im Verhältnis 2:1. Wohnkosten Haushalt mit einer Person Kaltmiete 430 Euro, Heizkosten 80 Euro, bei größeren Haushalten um 100 Euro höhere Kaltmiete und um 20 Euro höhere Heizkosten. Mietstufe 3. Bedarfsgemeinschaften ohne Vermögen.

In der Konstellation eines Alleinerziehenden-Haushalts mit zwei Kindern sind die effektiven Grenzbelastungen in dem weiten Bruttoeinkommensbereich, in dem der Zusatzbetrag bei beiden Reformalternativen greift, bei einer kombinierten Reform niedriger als in der Grundvariante. Dafür liegt die Grenzbelastung in dem Bruttoeinkommensbereich, in dem bei einer niedrigeren Rate der Anrechnung des Elterneinkommens noch der Zusatzbetrag be- und entzogen wird, etwas höher. In der Konstellation des Ehepaars mit zwei Kindern greift im Vergleich zum Status quo lediglich die Absenkung der Anrechnungsrate des Elterneinkommens im Rahmen der Kindergrundsicherung, sodass die effektiven marginalen Belastungen bis zu einem Bruttomonatseinkommen an die 2.800 Euro völlig unverändert bleiben. Danach werden die derzeit bestehenden sehr hohen effektiven Grenzbelastungen in der Größenordnung von 90 bis an die 100 % um etwa zehn Prozentpunkte reduziert. Jenseits einer nicht vermiedenen punktuellen Grenzbelastungsspitze ergeben sich höhere effektive Grenzbelastungen als im Status quo. Diese bleiben aber unter 60 % und somit auf einem relativ moderaten Niveau.

Was das Niveau des verfügbaren Einkommens angeht, führen eine beschränkte Umsetzung des präferierten Grundansatzes und die Kombination mit abgesenkten Anrechnungsraten im Bereich der Kindergrundsicherung ebenfalls zu deutlich unterschiedlichen Resultaten.¹³ In der Konstellation des Alleinerziehenden-Haushalts mit zwei Kindern liegt beispielsweise das verfügbare Einkommen bei Umsetzung der Grundvariante und einem Monatsbruttoeinkommen von 4.000 Euro bei 3.932 Euro. Bei Umsetzung der kombinierten Reform ist das verfügbare Einkommen mit 3.972 Euro um 40 Euro im Monat höher. Bei einem Monatsbruttoeinkommen von 5.000 Euro erreicht die Differenz der verfügbaren Einkommen an die 80 Euro, bei einem Bruttoeinkommen von 7.000 Euro wiederum an die 40 Euro.

¹³ Diese sind umfassender im Anhang (Kapitel 6) dokumentiert.

In der Konstellation des Ehepaars mit zwei Kindern, bei dem bei der kombinierten Reform lediglich die Absenkung der auf das Elterneinkommen bezogenen Anrechnungsrate beim Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung greift, verbessert bei einem Bruttomonatseinkommen von zum Beispiel 4.000 Euro das verfügbare Einkommen von 3.895 Euro im Status quo auf 4.036 Euro – eine Verbesserung um immerhin 141 Euro.

Tabelle 2 fasst die mit der vorgeschlagenen kombinierten Reform von Transferenzugsraten in den Grundsicherungssystemen für Eltern und Kinder verbundenen Arbeitsangebotseffekte zusammen. Der Vergleich mit Tabelle 1 zeigt, dass sich bei allen Haushaltstypen im Vergleich zur Grundvariante der Anpassung der Transferenzugsraten beim Bürgergeld Verbesserungen ergeben. Bei den Paaren ohne Kinder wird der Rückgang des Arbeitsangebots in Vollzeitäquivalenten vermieden, indem der Status quo beibehalten wird. Bei allen übrigen Haushaltstypen ergeben sich stärkere Zuwächse gemessen sowohl an der Anzahl der Vollzeitäquivalente als auch an der Anzahl der am Arbeitsmarkt aktiv teilnehmenden Personen. Die Anreize, lange Wochenarbeitszeiten in der Größenordnung von 50 Stunden zu reduzieren, schwächen sich bei einer kombinierten Reform deutlich ab. Außerdem treten die in der Grundvariante bei den Paaren mit ein oder zwei Kindern auftretenden negativen Wirkungen auf das Arbeitsangebot von Frauen nicht mehr auf: In der kombinierten Reform steigt das Arbeitsangebot auch in diesem Haushaltstyp bei beiden Geschlechtern an. Für sämtliche Haushaltstypen und beide Geschlechter sind also positive Arbeitsangebotswirkungen durch die Reform zu erwarten. Insgesamt steigt gemäß Mikrosimulationsmodell des ifo Instituts das Arbeitsangebot in Vollzeitäquivalenten um 65.300 auf 165.300, die Zahl der zusätzlich am Arbeitsmarkt teilnehmenden Personen wächst um 34.000 auf 157.100.¹⁴

¹⁴ Mit dem Mikrosimulationsmodell des ZEW ergibt sich für die kombinierte Variante eine Steigerung des Arbeitsangebots auf 113.100 Vollzeitäquivalente. Die Zahl der am Arbeitsmarkt aktiven Personen steigt um 140.000.

Tabelle 2 **Arbeitsangebotswirkungen bei beschränkter Umsetzung der vorgeschlagenen Reform in Kombination mit einer Anrechnungsrate der Elterneinkommen bei der Kindergrundsicherung von 25 % nach Haushaltstypen, Personen je Kategorie der Arbeitsstunden pro Woche im Status quo und Vollzeitäquivalente in 1.000**

	Arbeitsstunden pro Woche						VZÄ
	0	10	20	30	40	50+	
Alle Haushalte	-157,1	-29,2	-5,6	44,8	152,2	-5,4	165,3
Männer	-93,1	-6,3	-1,0	17,2	87,2	-4,0	90,3
Frauen	-64,0	-22,9	-4,6	27,6	65,2	-1,4	75,0
Alleinstehende ohne Kinder	-105,4	-18,5	-1,9	31,8	113,9	-19,9	103,0
Männer	-72,5	-5,2	0,6	16,6	71,8	-11,2	66,6
Frauen	-32,9	-13,3	-2,5	15,2	42,1	-8,7	36,7
Alleinerziehende, 1-2 Kinder	-25,1	-7,7	-4,5	5,6	21,9	9,8	34,5
Männer	-6,0	-0,4	-0,2	0,3	4,3	1,9	6,8
Frauen	-19,1	-7,3	-4,3	5,3	17,5	7,9	27,7
Alleinerziehende, 3 und mehr Kinder	-1,7	-0,9	-0,3	0,5	1,9	0,6	2,6
Männer	-0,1	-0,0	-0,0	-0,0	-0,1	0,3	0,3
Frauen	-1,6	-0,8	-0,3	0,5	2,0	0,2	2,3
Paare ohne Kinder	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Männer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Frauen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Paare, 1-2 Kinder	-13,6	0,2	2,1	5,5	9,0	-3,1	9,6
Männer	-8,1	-0,3	-0,6	1,3	9,4	-1,6	7,3
Frauen	-5,5	0,5	2,7	4,2	-0,4	-1,5	2,3
Paare, 3 und mehr Kinder	-11,3	-2,3	-0,9	1,5	5,8	7,3	15,3
Männer	-6,4	-0,3	-0,8	-0,9	1,8	6,6	9,3
Frauen	-4,9	-1,9	-0,1	2,4	3,9	0,6	6,0

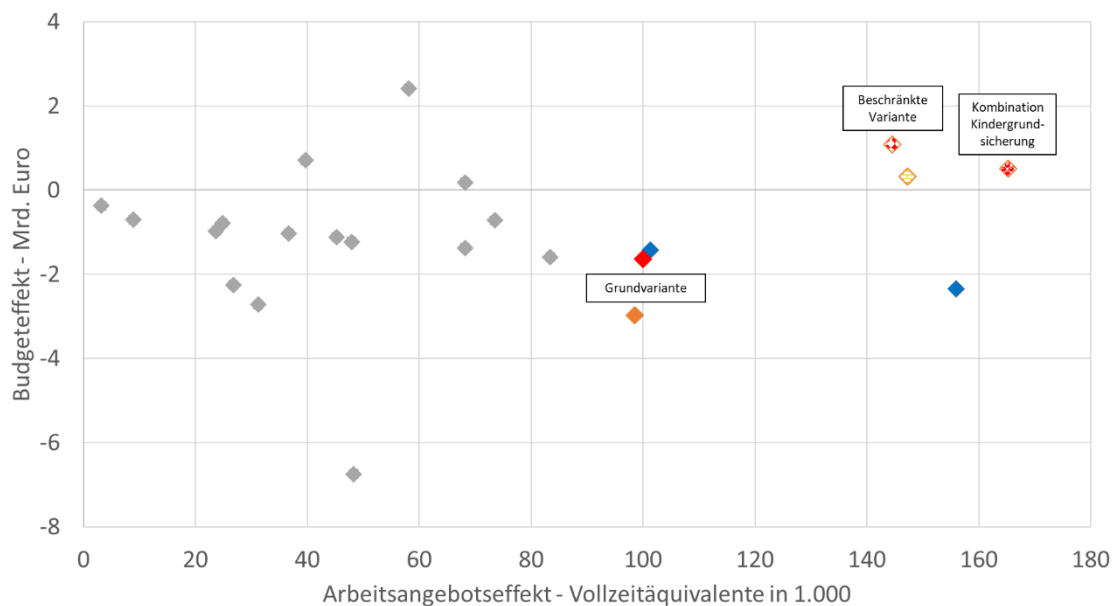
Quelle: Eigene Darstellung von Simulationsergebnissen des ifo-MSM.

Erläuterung: Bei beschränkter Umsetzung der Grundvariante werden die vorgeschlagenen Veränderungen der Transferentzugsraten beim Bürgergeld nur bei Alleinstehenden ohne Kinder, Alleinerziehenden und Paaren mit drei und mehr Kindern vorgenommen.

4.5 Vorgeschlagene Reformvarianten im Vergleich

Abbildung 6 ergänzt das aus Abbildung 1 bekannte Tableau der für die wesentlichen untersuchten Reformansätze simulierten Arbeitsangebots- und fiskalischen Effekte um die Resultate für die von der Expert:innengruppe in die Diskussion gebrachten Alternativen zur Umsetzung der Grundvariante des präferierten Reformansatzes. Die Abbildung verdeutlicht, dass die beschränkte Umsetzung (hellrot karierte Markierung) ebenso wie die Kombination der beschränkten Umsetzung mit einer Absenkung der Transferentzugsrate beim Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung (dunkelrot karierte Markierung) in Bezug auf die Arbeitsangebotseffekte und die Budgeteffekte deutlich besser abschneiden als die unbeschränkte Grundvariante (rote Markierung). Zudem führen beide Varianten zu einer deutlich stärkeren Zunahme des Arbeitsangebots als die übrigen durch insgesamt positive fiskalische Effekte charakterisierten Reformalternativen.

Abbildung 6 Simulierte Arbeitsangebots- und Budgeteffekte wesentlicher Reformansätze und verschiedener Varianten des präferierten Ansatzes für eine Neugestaltung der Transferentzugsraten beim Bürgergeld



Quelle: Eigene Darstellung von Simulationsergebnissen des ifo-MSM.

Erläuterung: Jeder Punkt repräsentiert eine Kombination von simulierten Arbeitsangebots- und Budgeteffekten für eine wesentliche Variante einer Reform der Transferentzugsraten. Simulierte Effekte mit Bezug auf das Arbeitsangebot in 1.000 Vollzeitäquivalenten. Simulierte Budgeteffekte in Mrd. Euro pro Jahr. Negative Budgeteffekte bedeuten, dass die öffentlichen Haushalte im Vergleich zum Status quo insgesamt belastet werden, positive Budgeteffekte bedeuten eine Entlastung. Rot markiert sind die Ergebnisse für den präferierten Reformansatz in der Grundvariante, der Paare ohne oder mit weniger als zwei Kindern ausnehmenden Variante sowie der Variante mit 25 % Transferentzugsrate bei der Kindergrundsicherung. Orange hervorgehoben sind die Ergebnisse für den an zweiter Stelle folgenden Reformansatz in der Grundvariante sowie der Paare ohne oder mit weniger als zwei Kindern ausnehmenden Variante.

Auch bei einer beschränkten Umsetzung schneidet die im Hinblick auf das Arbeitsangebot ähnlich wirksame Alternative (Variante q, orange karierte Markierung) unter fiskalischen Gesichtspunkten weniger günstig ab als der von der von der Expert:innengruppe bevorzugte Reformansatz.

Tabelle 3 fasst die mit dem präferierten Reformansatz je nach Umsetzungsvariante verbundenen fiskalischen Effekte zusammen. Wie bereits betont, empfiehlt sich eine Beschränkung der Anpassung der Transferentzugsraten auf bestimmte Haushaltstypen aus fiskalischen Gründen. Auf diese Weise können positive fiskalische Rückkopplungen induziert werden, die im Endeffekt sogar über die anfänglichen Kosten der Reform hinausgehen.¹⁵

¹⁵ Wie schnell sich diese Refinanzierung materialisiert, hängt davon ab, wie schnell Haushalte ihr Arbeitsangebot nach einer Reform anpassen können. Dazu benötigen sie zunächst detaillierte Informationen über die für sie relevanten reformbedingten Veränderungen bei den Erwerbsanreizen. Daraufhin veränderte Erwerbswünsche müssen sich am Arbeitsmarkt in veränderte Beschäftigung umsetzen; dies ist für bereits Beschäftigte, die ihre Arbeitszeit anpassen möchten, leichter machbar als für im Status quo nicht beschäftigte Personen, die einen Anreiz erhalten, in den Arbeitsmarkt einzutreten. Die Zeit, bis veränderte Erwerbsanreize ihre volle Wirkung auf die Beschäftigung entfalten, lässt sich generell nicht präzise angeben, zumal diese auch von den jeweiligen Rahmenbedingungen – die Informationspolitik zu einer Reform, die konjunkturelle Lage bzw. Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarkts – abhängt. Da die erwarteten Anpassungen beim Arbeitsangebot verhältnismäßig klein sind, vermutet die Expert:innengruppe, dass sich ein Gutteil der Anpassungen innerhalb von einem bis zwei Jahren vollziehen kann, die sich daraus ergebenden Refinanzierungseffekte also recht zeitnah entstehen.

Tabelle 3 Fiskalische Effekte der präferierten Reform nach Umsetzungsvariante, Aufteilung nach Einnahmen- und Ausgabenkategorien sowie nach Gebietskörperschaften, Veränderungen gegenüber dem Status quo in Mrd. Euro pro Jahr

	Grundvariante		Beschränkte Variante		Beschränkte Variante + Anpassung KGS	
	Verhaltensanpassung				Ohne	Mit
	Ohne	Mit	Ohne	Mit		
Insgesamt	-1,74	-1,65	-0,96	1,09	-1,44	0,50
<i>Aufteilung nach Einnahmen- und Ausgabenkategorien</i>						
Direkte Steuern	0,00	-0,49	0,00	0,13	0,00	0,11
Krankenversicherung (GKV)	0,00	0,34	0,00	0,61	0,00	0,70
Rentenversicherung (GRV)	0,00	0,29	0,00	0,67	0,00	0,77
Pflegeversicherung (GPV)	0,00	0,07	0,00	0,14	0,00	0,16
Arbeitslosenversicherung	0,00	0,04	0,00	0,09	0,00	0,11
Bürgergeld	-1,20	-0,48	-0,71	0,07	-0,71	0,20
Regelsatzanteil	-0,07	0,98	0,00	0,72	0,00	0,78
KdU	-1,13	-1,46	-0,71	-0,65	-0,71	-0,58
Grundsicherung im Alter	-0,09	-0,08	-0,08	-0,06	-0,08	-0,06
Kindergrundsicherung	-0,84	-1,62	-0,47	-0,75	-0,94	-1,64
Wohngeld	0,40	0,32	0,30	0,25	0,30	0,20
Unterhaltsvorschuss	0,00	-0,05	0,00	-0,05	0,00	-0,06
<i>Aufteilung nach Gebietskörperschaften</i>						
Bund	-1,50	-1,74	-0,82	-0,32	-1,29	-1,14
Länder	0,20	-0,08	0,15	0,16	0,15	0,11
Kommunen	-0,43	-0,58	-0,29	-0,23	-0,29	-0,21
Sozialversicherungen	0,00	0,76	0,00	1,51	0,00	1,73

Quelle: Eigene Darstellung von Simulationsergebnissen des ifo-MSM.

Erläuterung: Die Aufteilung der fiskalischen Effekte auf Bund, Länder und Gemeinden ergibt sich aus der Aufteilung der Veränderungen in den einzelnen Einnahmen- und Ausgabenkategorien nach den für jede Kategorie gemäß den derzeitigen Bestimmungen spezifischen Verteilungsschlüsseln. Zum Beispiel tragen die Kommunen 30 % und der Bund 70 % des Aufwands für Kosten der Unterkunft im Bereich des Bürgergelds. Der Regelsatzanteil wird dagegen allein vom Bund getragen. Bei beschränkter Umsetzung der Grundvariante werden die vorgeschlagenen Veränderungen der Transferentzugsraten beim Bürgergeld nur bei Alleinstehenden ohne Kinder, Alleinerziehenden und Paaren mit drei und mehr Kindern vorgenommen. Bei zusätzlicher Anpassung im Bereich Kindergrundsicherung wird die Anrechnungsrate des Elterneinkommens beim Zusatzbetrag von 45 % auf 25 % abgesenkt.

Wird die beschränkte Reform mit niedrigeren Anrechnungsraten des Elterneinkommens bei der Kindergrundsicherung kombiniert, ist dies nicht selbstfinanzierend. Der unmittelbare fiskalische Aufwand bei Umsetzung der Reform erhöht sich um rund eine halbe Mrd. Euro und die fiskalische Bilanz der kombinierten Reform nach Anpassung des Arbeitsangebots verschlechtert sich um annähernd denselben Betrag. Jedoch bringen die Verhaltensanpassungen keine zusätzlichen fiskalischen Kosten mit sich, sodass sich die kombinierte Reform insgesamt weiterhin aus sich selbst heraus refinanziert. Der öffentliche Haushalt verbessert sich gemäß den Ergebnissen des ifo-Mikrosimulationsmodells immer noch um 0,5 Mrd. Euro – finanzielle Mittel, die für andere Zwecke zur Verfügung stehen.¹⁶

¹⁶ Gemäß Mikrosimulationsmodell des ZEW beläuft sich der in dieser Reformvariante verbleibende Budgetüberschuss auf 280 Mio. Euro.

Allerdings verteilen sich, wie die in Tabelle 3 vorgenommene Zerlegung der fiskalischen Effekte in einzelne Komponenten zeigt, die Budgetwirkungen auf unterschiedliche Gebietskörperschaften, sodass ein Finanzausgleich erforderlich sein könnte. Der größte Profiteur der sich selbst finanzierenden Reformvarianten sind die Sozialversicherungen. Sie gewinnen zusätzliche Beitragseinnahmen in Höhe von gut 1,5 Mrd. (beschränkte Reformvariante) bzw. gut 1,7 Mrd. (beschränkte Variante kombiniert mit Anpassung bei der Kindergrundsicherung) Euro jährlich. Bei Umsetzung der Grundvariante belaufen sich die zusätzlichen Beitragseinnahmen nur auf rund 800 Mio. Euro pro Jahr. Die Einnahmewüchse bei den direkten Steuern sind bei den beiden sich insgesamt refinanzierenden Reformvarianten mit gut 100 Mio. Euro jährlich dagegen eher gering. Bei der Grundvariante sinken die Einnahmen aus direkten Steuern sogar um annähernd eine halbe Mrd. Euro pro Jahr, weil relativ viele Personen mit im Status quo langen Arbeitszeiten einen Anreiz erhalten, diese zu reduzieren (vgl. Tabelle 1)

Auf der Ausgabenseite entstehen substanzielle Mehrausgaben für die Kindergrundsicherung, die vom Bund voll zu tragen sind.¹⁷ Diesen stehen Einsparungen beim Bürgergeld gegenüber, von denen wegen ihres Anteils an der Finanzierung der Kosten der Unterkunft zu einem Teil die Kommunen profitieren, sowie Einsparungen beim Wohngeld, an denen die Länder zur Hälfte teilhaben. Insgesamt ergeben sich für den Bund nach reformbedingten Verhaltensanpassungen im günstigsten Fall – der beschränkten Reformvariante – Mehrausgaben von 320 Millionen Euro pro Jahr. Für die Kommunen belaufen sich die damit verbundenen jährlichen Mehrausgaben auf 230 Millionen Euro. Die Länderhaushalte werden bei Umsetzung der beschränkten Reformvariante dagegen im Endeffekt um 160 Mio. Euro pro Jahr entlastet.

Der vorgeschlagene Reformansatz zieht spürbare Veränderungen in der Anzahl der Haushalte mit sich, die soziale Transferleistungen in Anspruch nehmen (Tabelle 4). Gemäß den Ergebnissen des ifo-Mikrosimulationsmodells steigt die Zahl der Haushalte mit Transferbezug bei Umsetzung der Grundvariante um 850.000.¹⁸ Dies entspricht einer Zunahme gegenüber dem Status quo von rund 17 %.¹⁹ Bei einer beschränkten Umsetzung der Grundvariante steigt die Zahl der Sozialtransfers beziehenden Haushalte mit 466.000 deutlich weniger stark. Eine Kombination der beschränkten Variante mit einer Absenkung der Anrechnungsrate beim Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung erhöht die Zahl der Transferhaushalte wiederum auf 620.000.

Die simulierten Inanspruchnahmekquoten sinken je nach Umsetzungsvariante reformbedingt um zwischen 0,5 und 2,5 Prozentpunkte. Der Grund für diesen Rückgang ist, dass viele der neuen potenziellen Transferberechtigten nur geringe Ansprüche haben und daher mit hoher Wahrscheinlichkeit auf die Inanspruchnahme verzichten. In den für das Vorhaben verwendeten

¹⁷ Der Mehraufwand für die Kindergrundsicherung steigt durch die reforminduzierten Verhaltensanpassungen. Zum einen erhöht sich die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme des Zusatzbetrags, weil dieser bei gegebenem Arbeitsangebot bzw. Erwerbseinkommen höher ist als im Status quo. Zum anderen bewegen sich Haushalte durch Anpassung ihres Arbeitsangebots tendenziell in Richtung der Einkommensbereiche, in denen sie mehr Zusatzbeitrag erhalten als in der Ausgangslage.

¹⁸ Eine wachsende Anzahl an Haushalten mit Transferbezug im bestehenden System wird oft als Problem wahrgenommen, da ein Abrutschen in die Bedürftigkeit ein Anzeichen für wachsende Armut sein kann. Andererseits können mehr Leistungsempfänger:innen auch einen Rückgang verdeckter Armut anzeigen, wenn mehr Anspruchsberechtigte ihnen zustehende Leistungen tatsächlich beanspruchen, also Inanspruchnahmekquoten gegenüber dem Status quo zunehmen. Bei Reformen wie einer Absenkung der Transferentzugsraten beim Bürgergeld verändert sich der Empfängerkreis naturgemäß; die Zunahme der Haushalte mit Leistungsbezug ist in diesem Beispiel ein beabsichtigter Effekt und von daher für sich genommen nicht problematisch. Aus diesen Gründen sind Veränderungen bei der Anzahl der Haushalte mit Transferbezug konzeptionell betrachtet eine nur sehr eingeschränkt aussagekräftige Größe, wenn es um die (vergleichende) Bewertung von Reformoptionen geht. Allerdings stoßen Maßnahmen, die eine höhere Zahl von Transferhaushalten nach sich ziehen, auf Akzeptanzprobleme; dies unterstreichen etwa die Befunde der bevölkerungsrepräsentativen Umfrage, die im Rahmen des Vorhabens durchgeführt wurde (siehe dazu die Darstellung in der Langfassung). Darum ist im politischen Prozess diesbezüglich eine kluge Moderation notwendig (Blömer et al., 2019b).

¹⁹ Die simulierte Zahl der Sozialtransfers beziehenden Haushalte, die sich für den um die geplante Kindergrundsicherung ergänzten Rechtsstand 07/2023 ergibt, beläuft sich auf etwa fünf Millionen. Diese korrespondiert zu einer simulierten Inanspruchnahmekquote, über alle Haushaltstypen und sozialen Transferleistungen gerechnet, von rund 46 %.

Mikrosimulationsmodellen sind die Inanspruchnahmequoten nicht fix; vielmehr entscheiden die Haushalte in Abhängigkeit von Faktoren wie der Höhe der Ansprüche und soziodemografischen Merkmalen über die (Nicht-)Inanspruchnahme.²⁰

Tabelle 4 **Veränderung der Zahl der Haushalte mit Transferbezug nach Umsetzungsvariante des präferierten Reformansatzes in 1.000**

	Grundvariante	Beschränkte Variante	Beschränkte Variante + Anpassung KGS
Bürgergeld insgesamt	766	513	500
Alleinstehende	458	458	458
Alleinerziehende, 1-2 Kinder	50	50	47
Alleinerziehende, 3 und mehr Kinder	2	2	2
Kinderlose Paare	163	0	0
Paare, 1-2 Kinder	77	0	-8
Paare, 3 und mehr Kinder	2	2	1
Zusatzbetrag Kindergrundsicherung insgesamt	406	136	360
Alleinstehende	0	0	0
Alleinerziehende, 1-2 Kinder	65	65	95
Alleinerziehende, 3 und mehr Kinder	3	3	5
Kinderlose Paare	0	0	0
Paare, 1-2 Kinder	270	0	150
Paare, 3 und mehr Kinder	68	68	110
Wohngeld insgesamt	-192	-163	-147
Alleinstehende	-138	-138	-138
Alleinerziehende, 1-2 Kinder	-34	-34	-34
Alleinerziehende, 3 und mehr Kinder	-2	-2	-2
Kinderlose Paare	-18	0	0
Paare, 1-2 Kinder	-11	0	11
Paare, 3 und mehr Kinder			
Mindestens eine Art Transfer insgesamt	850	466	620
Alleinstehende	348	348	348
Alleinerziehende, 1-2 Kinder	58	58	80
Alleinerziehende, 3 und mehr Kinder	3	3	4
Kinderlose Paare	163	0	0
Paare, 1-2 Kinder	221	0	89
Paare, 3 und mehr Kinder	57	57	100

Quelle: Eigene Darstellung von Simulationsergebnissen des ifo-MSM.

Erläuterung: Bei beschränkter Umsetzung der Grundvariante werden die vorgeschlagenen Veränderungen der Transferentzugsraten beim Bürgergeld nur bei Alleinstehenden ohne Kinder, Alleinerziehenden und Paaren mit drei und mehr Kindern vorgenommen. Bei zusätzlicher Anpassung im Bereich Kindergrundsicherung wird die Anrechnungsrate des Elterneinkommens beim Zusatzbetrag von 45 % auf 25 % abgesenkt.

²⁰ Ein zentrales Ziel der Einführung einer Kindergrundsicherung ist die Steigerung der Inanspruchnahme durch die Vereinfachung und Bündelung von Leistungen. Daher rechnet die Bundesregierung nach Einführung der Kindergrundsicherung mit einer schrittweise ansteigenden Inanspruchnahme bis 2028. Wenn dies gelingt, dann betrifft die steigende Inanspruchnahmequote (IAQ) bereits den Status quo und nicht nur den hier vorgelegten Reformvorschlag. Die Budgetposition des Status quo würde sich also verschlechtern. Das bedeutet aber nicht, dass dann die fiskalischen Effekte der vorgeschlagenen Reformvarianten deutlich schlechter ausfallen würden. Im Gegenteil wären dann die vorgeschlagenen Reformen tendenziell noch attraktiver, weil (i) noch deutlich mehr Haushalte im Status quo große Einkommensbereiche mit Grenzbelastungen nahe (oder sogar über) 100% hätten und (ii) die vorgeschlagenen Reformen einen kleineren Effekt auf die Haushalte mit Transferbezug hätten, da schon im Status quo die Zahl deutlich höher wäre.

Trennt man die Inanspruchnahme nach verschiedenen sozialen Transferleistungen auf, ergibt sich gemäß den Resultaten des ifo-Simulationsmodells das folgende Bild: Die stärkste Zunahme an Haushalten mit Transferbezug – je nach Umsetzungsvariante von 500.000 bis 766.000 – ist beim Bürgergeld zu erwarten. Gleichzeitig kommt es zu einem zahlenmäßig schwächeren Rückgang der Empfänger:innenzahlen beim Wohngeld – je nach Umsetzungsvariante um 147.000 bis 192.000. Somit führt die Reform dazu, dass Bürgergeld für mehr Haushalte als bisher die vorrangige Leistung wird. In allen drei Varianten der Umsetzung nimmt die Inanspruchnahme des Zusatzbetrags bei der Kindergrundsicherung zu. Bei einer beschränkten Umsetzung der Grundvariante kommen 136.000 Transferhaushalte hinzu, bei Kombination mit einer abgesenkten Anrechnungsrate bei der Kindergrundsicherung sogar 360.000 Transferhaushalte. In der ungünstigsten Umsetzungsvariante – der unbeschränkten Umsetzung der Grundvariante – kämen 406.000 Transferhaushalte hinzu.

Wie sich die drei Reformvarianten aufgrund der veränderten Zahl der Haushalte mit Transferentzug auf die Verwaltungskosten auswirken, lässt sich aufgrund schwer abzuschätzender Zeitaufwände und Kostensätze nicht ohne Weiteres feststellen. So wird bereits im Gesetzentwurf der Bundesregierung für das Bürgergeld (Drucksache 20/3873) darauf verwiesen, „[...] dass es für die Erledigung von Teilschritten keine belastbaren Zeitangaben gibt und aufgrund der dezentralen Umsetzungsverantwortung auch deutliche Unterschiede zwischen einzelnen Jobcentern existieren[...]“, die Angaben zum Erfüllungsaufwand der Jobcenter demzufolge mit „erheblichen Schätzunsicherheiten“ verbunden seien. Darüber hinaus kritisierte der Normenkontrollrat in seiner Stellungnahme, dass die „Darstellung der Kostenfolgen nicht in jeder Hinsicht methodengerecht und nachvollziehbar“ sei. Schließlich verwies die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage zu den Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende im Juli 2023 (Drucksache 20/7811) darauf, dass Angaben zu den Verwaltungskosten je Bedarfsgemeinschaft nicht vorliegen.

Ein möglicher Ansatz, sich einer Quantifizierung zu nähern, wäre mit Durchschnittskosten (statt den relevanten Grenzkosten einer zusätzlichen Bedarfsgemeinschaft, BG) zu rechnen. Die getätigten Gesamtverwaltungskosten im SGB II (einschließlich kommunaler Finanzierungsanteil) des Jahres 2022 lagen deutschlandweit bei 2.555 Euro pro BG in 2022.²¹ Eine Betrachtung mit Durchschnittskosten würde jedoch die zusätzlichen Kosten durch die neuen BGs deutlich überschätzen, da es in jedem Jobcenter Fixkosten gibt, die nicht proportional mit der Zahl der BGs steigen, und stellt somit eine unplausible Obergrenze dar. Eine ebenfalls nicht plausible Untergrenze sind 0 Euro zusätzliche Kosten, wenn die zusätzlichen BGs einfach durch das bestehende Personal durch das Ausschöpfen von Effizienzreserven²² mitbetreut werden könnte. Solche Effizienzreserven könnten gleichwohl durch Digitalisierung, Automatisierung und weitere Pauschalierungen im Rahmen einer Bürgergeldreform gehoben werden.

Bei einer Quantifizierung der zusätzlichen Verwaltungskosten ist weiterhin zu berücksichtigen, dass die zusätzlichen BGs wenig betreuungsintensiv sein dürften, da es sich um BGs mit Einkommen oberhalb des bisherigen Transferbereichs handelt, die also schon erwerbstätig sind, und somit kein Aufwand für Vermittlungs- und Betreuungstätigkeiten anfällt, sondern „lediglich“ die Bürgergeldbescheide zu erstellen sind. Darüber hinaus sinkt in den Reformvorschlägen die Anzahl der Personen, die nicht oder kaum (bis 10h/Woche) am Arbeitsmarkt partizipieren. Hierdurch kommt es zu einer Reduktion der Verwaltungskosten, da auch bei diesen Personen keine Betreuungs- oder Vermittlungstätigkeiten mehr notwendig sind und dieser Personenkreis besonders betreuungs- und

²¹ Auf Ebene der Jobcenter variierten diese zwischen 1.055 Euro (JC Altmarkkreis Salzwedel) und 5.406 Euro (JC Mansfeld-Südharz) pro BG (ohne kommunalen Finanzierungsanteil).

²² Die Variation der durchschnittlichen Verwaltungskosten auf Ebene der Jobcenter (vgl. Fußnote 21) suggeriert das Vorhandensein solcher Reserven.

damit der Erfüllungsaufwand besonders kostenintensiv ist. Die frei gewordenen Ressourcen könnten die steigenden Kosten aufgrund der zusätzlichen BGs (zumindest teilweise) ausgleichen.

Laut Bundesregierung (Antwort auf Kleine Anfrage der FDP vom 15.10.2020; BT-Drucksache 19/23409) betrug der Anteil der Kosten für die Leistungsgewährung im Jahr 2019 37,0 % der gesamten Verwaltungskosten der Jobcenter in der Trägerschaft der BA, die Kosten der Vermittlung 51,7 %. Bezogen auf die durchschnittlichen Verwaltungskosten von 2022 kostet die Leistungsgewährung also 947 Euro pro BG und die Vermittlung 1.320 Euro. Unter der Annahme, dass diese Kostensätze sich auf alle Jobcenter übertragen lassen, kann man nun in der beschränkten Variante inklusive Anpassung der Kindergrundsicherung die zusätzliche Anzahl der BGs mit dem Satz für die Leistungsgewährung multiplizieren. Hiermit kommt man auf zusätzliche Verwaltungskosten in Höhe von 587 Mio. Euro. Demgegenüber stehen Einsparungen bei den Vermittlungsleistungen in Höhe von 246 Mio. Euro, sodass die Gesamtkosten auf 341 Mio. Euro geschätzt werden könnten (bei aller Unsicherheit dieser Überschlagsrechnungen). Auch hier gilt anzumerken, dass es sich bei dieser Durchschnittskostenbetrachtung aufgrund niedrigerer Grenzkosten um eine Obergrenze handeln dürfte. Unabhängig davon sollte bei einer Umsetzung der Reform versucht werden, entsprechende Effizienzreserven zu heben.

Tabelle 5 **Veränderung des durchschnittlichen verfügbaren Haushaltseinkommens nach Reformvariante und Haushaltstyp, in % des verfügbaren Haushaltseinkommens im Status quo**

	Grundvariante		Beschränkte Variante		Beschränkte Variante + Anpassung KGS	
	<i>Verhaltensanpassung</i>				Ohne	Mit
	Ohne	Mit	Ohne	Mit		
Alle Haushalte	0,09	0,18	0,05	0,17	0,08	0,23
Alleinstehende ohne Kinder	0,08	0,30	0,08	0,30	0,08	0,30
Alleinerziehende, 1 Kind	0,23	0,94	0,23	0,94	0,27	1,16
Alleinerziehende, 2 Kinder	0,32	1,12	0,32	1,12	0,39	1,48
Alleinerziehende, 3 Kinder	0,24	0,93	0,24	0,93	0,32	1,33
Alleinerziehende, > 3 Kinder	0,07	0,16	0,07	0,16	0,09	0,19
Paare ohne Kinder	0,04	-0,05	0,00	0,00	0,00	0,00
Paare, 1 Kind	0,06	0,01	0,00	0,00	0,02	0,00
Paare, 2 Kinder	0,15	0,31	0,00	0,00	0,11	0,17
Paare, 3 Kinder	0,40	0,94	0,40	0,94	0,54	1,57
Paare, > 3 Kinder	1,01	2,10	1,01	2,10	1,42	3,22

Quelle: Eigene Darstellung von Simulationsergebnissen des ifo-MSM.

Erläuterung: Bei beschränkter Umsetzung der Grundvariante werden die vorgeschlagenen Veränderungen der Transferentzugsraten beim Bürgergeld nur bei Alleinstehenden ohne Kinder, Alleinerziehenden und Paaren mit drei und mehr Kindern vorgenommen. Bei zusätzlicher Anpassung im Bereich Kindergrundsicherung wird die Anrechnungsrate des Elterneinkommens beim Zusatzbetrag von 45 % auf 25 % abgesenkt.

Der von der Expert:innengruppe bevorzugte Reformansatz behält auch kombiniert mit einer Absenkung der Transferentzugsrate für den Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung die günstige Eigenschaft, unmittelbar keine Bedarfsgemeinschaft gegenüber dem Status quo finanziell schlechterzustellen. Diese vorteilhafte Eigenschaft reflektiert auch Tabelle 5, in der die simulierten

reformbedingten Veränderungen des durchschnittlichen verfügbaren Haushaltseinkommens für die drei behandelten Umsetzungsvarianten nach Haushaltstypen differenziert aufgegliedert sind.²³

Im Durchschnitt über alle Haushalte sind die unmittelbaren Verbesserungen der verfügbaren Einkommen mit prozentualen Steigerungen zwischen 0,05 und 0,09 geringfügig. Unter Einschluss der reforminduzierten Anpassungen des Arbeitsangebots ergeben sich jedoch mit Steigerungen im Bereich von 0,17 bis 0,23 % systematisch größere Effekte. Bei Umsetzung der Grundvariante sinkt für Paare ohne Kinder jedoch nach vollzogener Verhaltensanpassung das durchschnittlich verfügbare Einkommen – ein Grund, zumindest diesen Haushaltstyp bei der Umsetzung des vorgeschlagenen Reformansatzes auszunehmen.

Der vorgeschlagene Reformansatz hat, wie die Übersicht in Tabelle 5 verdeutlicht, auch die positive Eigenschaft, dass die damit zu erreichenden finanziellen Verbesserungen im Durchschnitt bei stärker armutsgefährdeten Haushaltstypen systematisch größer sind. Der mittlere prozentuale Zuwachs des verfügbaren Haushaltseinkommens ist für Haushalte mit Kindern höher als für Haushalte ohne Kinder, für Alleinerziehende höher als für Paarfamilien, für Familien mit mehr Kindern in der Bedarfsgemeinschaft höher als für Familien mit weniger Kindern. Diese Eigenschaft zeigt sich in der kombinierten Variante besonders ausgeprägt. Daraus ergibt sich ein weiteres Argument dafür, bei geplanten Veränderungen der Transferentzugsraten unterschiedliche Haushaltstypen unterschiedlich zu behandeln.

Tabelle 6 Wirkungen des präferierten Reformansatzes für verschiedene Varianten der Umsetzung auf globale Armuts- und Ungleichheitsmaße

	Grundvariante		Beschränkte Variante		Beschränkte Variante + Anpassung KGS	
	<i>Verhaltensanpassung</i>					
	Ohne	Mit	Ohne	Mit	Ohne	Mit
Gini-Koeffizient	-0,08	-0,22	-0,05	-0,14	-0,07	-0,21
Armutsrisikoschwelle	1,17	1,12	0,00	1,63	0,86	1,54
Armutsrisikoquote	-0,24	-0,61	-0,19	-0,37	-0,25	-0,57

Quelle: Eigene Darstellung von Simulationsergebnissen des ifo-MSM.

Erläuterung: Die Tabelle weist die Veränderung verschiedener Armuts- und Ungleichheitsmaße im Vergleich zum Status quo aus. Die Veränderung des Gini-Koeffizienten wird im Absolutwert, die der Armutsrisikoschwelle in Euro pro Monat und die der Armutsrisikoquote in Prozentpunkten gemessen.

Unabhängig von der gewählten Umsetzungsvariante entfaltet der vorgeschlagene Reformansatz global nur sehr geringe umverteilende Wirkungen (Tabelle 6). So sinkt die Armutsrisikoquote, also der Anteil der Haushalte, die über weniger als 60 % des Medians der äquivalenzgewichteten verfügbaren Einkommen verfügen, bei Umsetzung der kombinierten Variante unmittelbar nur um 0,25 Prozentpunkte, nach Verhaltensanpassungen um 0,57 Prozentpunkte. Dabei bleibt die Armutsrisikoschwelle, die gemessen am bedarfsgewichteten verfügbaren Monatseinkommen der Haushalte um 1,54 Euro im Monat steigt, praktisch unverändert. Auch der Gini-Koeffizient, ein gängiges Maß für die Ungleichheit der gesamten Einkommensverteilung, verändert sich in allen betrachteten Varianten für die Umsetzung des präferierten Reformansatzes kaum. Dass er reformbedingt kleinere Werte annimmt, zeigt an, dass die Ungleichheit der Verteilung der bedarfsgewichteten verfügbaren Haushaltseinkommen im Ganzen zurückkehrt. Somit wirkt der

²³ In diese Simulationsergebnisse fließen die auf Basis des Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) ermittelten Verteilungen von Bruttoeinkommen und Wohnkosten ein.

vorgeschlagene Reformansatz in allen fokussierten Umsetzungsvarianten in eine gesellschaftlich breit akzeptierte Richtung. Neben den drei hervorgehobenen Möglichkeiten sind weitere Umsetzungsvarianten des von der Expert:innengruppe vorgeschlagenen Grundansatzes denkbar. So könnte der Vorschlag, neben der Veränderung der Transferentzugsraten beim Bürgergeld die Anrechnungsrate der Elterneinkommen bei der Kindergrundsicherung auf 25 % abzusenken, auch in der Grundvariante, also für alle Typen von Haushalten gleichermaßen, umgesetzt werden. Auch könnte man die Kriterien zur Abgrenzung der bei einer beschränkten Reform einbezogenen Haushaltstypen anders fassen, etwa indem die empfohlene Änderung bei den Transferentzugsraten auf sämtliche Haushalte mit Kindern angewendet wird oder indem lediglich kinderlose Paare von der Reform ausgenommen werden. Eine weitere Beachtung verdienende Alternative ist, lediglich im Bereich der Kindergrundsicherung die Anrechnungsrate wie vorgeschlagen abzusenken, jedoch auf die Anpassung der Transferentzugsraten beim Bürgergeld zu verzichten. Die mit dem ifo-Mikrosimulationsmodell berechneten Effekte dieser Umsetzungsalternativen werden im Folgenden knapp zusammengefasst (ausführliche Ergebnisse finden sich in der Materialsammlung).

Wesentliche Effekte weiterer Umsetzungsvarianten des grundlegenden Reformansatzes

Grundvariante kombiniert mit Anrechnungsrate von 25 % im Bereich Kindergrundsicherung. Bei dieser Variante der Umsetzung steigt das Arbeitsangebot um 131.700 Vollzeitäquivalente. Der positive Arbeitsangebotseffekt ist größer als bei der Grundvariante, weil sich bei den Paaren mit einem oder zwei Kindern über die Änderung bei der Kindergrundsicherung positive Erwerbsanreize entfalten. Der Arbeitsangebotseffekt ist aber kleiner als bei Umsetzung der vorgeschlagenen beschränkten Variante, weil die mit dem Grundansatz verbundenen negativen Erwerbsanreize bei kinderlosen Paaren auftreten. Diese sind wesentlich dafür verantwortlich, dass sich diese Umsetzungsvariante nicht selbst finanziert. Insgesamt entstehen nach Verhaltensanpassung Zusatzkosten im Vergleich zum Status quo von rund 2,3 Mrd. Euro pro Jahr. Die Zahl der Haushalte, die wenigstens eine der Leistungen der sozialen Grundsicherung beanspruchen, erreicht 1,177 Mio.

Grundvariante beschränkt auf sämtliche Haushalte mit Kindern. In dieser Variante werden im Vergleich zur fokussierten beschränkten Variante die Paare mit einem oder zwei Kindern in die Reform einbezogen, jedoch kinderlose Alleinstehende ausgeschlossen. Bei dieser Form der Umsetzung ergibt sich ein positiver Angebotseffekt im Umfang von 70.300 Vollzeitäquivalenten. Diese Umsetzungsvariante ist nicht selbstfinanzierend, sondern mit fiskalischen Kosten von insgesamt rund 2,0 Mrd. Euro jährlich verbunden. Die Zahl der Haushalte mit Bezug von wenigstens einer Grundsicherungsleistung beläuft sich bei dieser Umsetzungsvariante auf 666.000.

Grundvariante beschränkt auf sämtliche Haushalte mit Kindern und Alleinstehende. Setzt man den Grundansatz zusätzlich bei den Alleinstehenden um, wächst das Arbeitsangebot um 173.500 Vollzeitäquivalente. Dies ist die stärkste gemessene positive Reaktion unter allen untersuchten Reformvarianten. Trotzdem finanziert sich die Reform nicht selbst. Es verbleiben nach Anpassung des Verhaltens moderate fiskalische Kosten von insgesamt 820 Mio. Euro pro Jahr. Die Zahl der Haushalte mit Bezug von Grundsicherungsleistungen erhöht sich gegenüber dem Status quo um 1,014 Mio.

Senkung der Anrechnungsrate im Bereich Kindergrundsicherung auf 25 % ohne Umsetzung der Grundvariante. Verzichtet man auf die vorgeschlagene Veränderung der Transferentzugsraten im Bereich des Bürgergelds, sondern gestaltet nur die Anrechnungsregeln beim Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung großzügiger als derzeit geplant, nimmt das Arbeitsangebot um lediglich 25.100 Vollzeitäquivalente zu. Nur 140.000 Haushalte zusätzlich beziehen wenigstens eine der Leistungen der sozialen Grundsicherung. Entsprechend bleiben die mit diesem Reformansatz verbundenen fiskalischen Kosten mit 510 Mio. Euro pro Jahr moderat.

4.6 Fazit

Die Entwicklung eines Reformvorschlags ist aufgrund von Zielkonflikten nicht einfach. Der im Rahmen dieses Projekts mit dem Ziel der Verbesserung der Erwerbsanreize im Bürgergeld ermittelte Reformvorschlag hat die Eigenschaft, dass er in vielen relevanten Dimensionen zu Verbesserungen führt: Er schützt vulnerable Gruppen, die Armutsrisikoquote sinkt leicht, er hat eine positive Beschäftigungswirkung und er lässt sich so ausgestalten, dass unterm Strich eine Entlastung für den Staatshaushalt zu erwarten ist. Der Reformvorschlag stellt damit in jeder der genannten Dimensionen eine Verbesserung gegenüber dem Status quo dar. Es handelt sich außerdem um eine „Reform im System“, d.h., der Reformvorschlag führt zu keiner kompletten Neugestaltung der Architektur der sozialen Sicherung und ist somit auch verwaltungstechnisch unbürokratisch (ohne neue Behörde) und damit relativ kostengünstig umzusetzen. Die Ergebnisse der bevölkerungsrepräsentativen Befragung zeigen darüber hinaus, dass eine solche Reform mit den Merkmalen (i) niedrigere Transferentzugsraten, (ii) steigende Beschäftigung, (iii) selbstfinanzierend und (iv) armutssenkend auf eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung stoßen würde. Insofern dürften die politökonomischen Hürden bei der Umsetzung des hier vorgeschlagenen Reformansatzes noch verhältnismäßig einfach zu überwinden sein.

Gleichwohl wird durch eine solche „einfache“ Reform im System nicht die Schnittstellenproblematik zwischen Bürgergeld bzw. KdU und Wohngeld beseitigt. Eine entsprechende Reform, die das System stärker umstellen würde und zu einer konsistenteren, also einheitlicheren Deckung der Wohnkosten führen würde, hat der Wissenschaftliche Beirat beim BMF (2023) vorgeschlagen. Dieser Reformvorschlag überführt die derzeit zweigeteilte Grundsicherung in eine einheitliche, in sich konsistente Grundsicherung. Dies wäre ein wichtiger Schritt, der zu einer Entlastung der Verwaltung und einer Reduktion der Komplexität führen könnte. Die Betrachtung einer solchen umfassenderen Reform – in Kombination mit den hier vorgeschlagenen reduzierten Transferentzugsraten (= erhöhten Erwerbstätigenfreibeträgen) würde jedoch über den Auftrag des vorliegenden Forschungsvorhabens hinausgehen. Gleiches gilt für die Betrachtung einer möglichen Gesamtreform der sozialen Sicherung, die nicht nur die Erwerbstätigenfreibeträge im Bürgergeld und die Schnittstellen zu Wohngeld und Kindergrundsicherung berücksichtigt, sondern alle der über 170 steuer- und abgabenfinanzierten Sozialleistungen auf den Prüfstand stellt. Inwiefern eine solche umfassende Reform noch bessere Wirkungen mit Blick auf die betrachtenden Zielkriterien erreichen könnte, konnte im Rahmen des vorliegenen Forschungsvorhabens leider nicht untersucht werden. Darüber hinaus wäre eine Reform des Gesamtsystems aus Grundsicherung, Sozialversicherung und direkter Besteuerung bedenkenswert – siehe hierzu z.B. Blömer et al. (2021).

5. Anhang A: Steuer-Transfer-Simulation: Module und Daten

5.1 Einleitung

Zur Analyse der Erwerbsanreize im Status quo und zur Quantifizierung der Reformvorschläge werden in diesem Vorhaben zwei verhaltensbasierte Mikrosimulationsmodelle genutzt:

- das „Tax and Transfer Behavioral Microsimulation Model“ des ifo Instituts – Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München sowie
- „EviSTA“ des Leibniz-Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW).

Die Modelle stimmen, was den grundlegenden strukturellen Ansatz und Aufbau angeht, miteinander überein. Für die rein rechtlichen Modellierungen auf Basis einer Vielzahl von Musterhaushalten liefern sie dieselben Ergebnisse. Unterschiede zwischen den zwei einzusetzenden verhaltensbasierten Mikrosimulationsmodellen liegen in den Details der statistischen Modellierung und der Wahl vorzugebender Parameter in der praktischen Umsetzung. Hierbei handelt es sich um Elemente, bei denen innerhalb eines gewissen Rahmens verschiedene fachlich und sachlich vertretbare Möglichkeiten gegeben sind. Durch die parallele Verwendung von zwei etablierten Modellen kann in diesem Bericht die unvermeidbare Modellunsicherheit aufgezeigt werden; dies ist ein wichtiger Mehrwert gegenüber Berechnungen auf Basis des Modells nur eines Instituts. Auf die Darstellung der Detailunterschiede zwischen den Modellen wird hier verzichtet; für umfassende, bis in die Einzelheiten gehende Dokumentationen vgl. Blömer und Peichl (2020) für das ifo-Modell und Buhlmann et al. (2022) für das ZEW-Modell. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die grundlegenden Elemente und Herangehensweisen, die beide Modelle charakterisieren.

5.2 Module

Die verhaltensbasierten Mikrosimulationsmodelle bestehen aus drei verschiedenen, miteinander verzahnten Modulen, die unterschiedlichen Aufgaben dienen: einem Steuer-Transfer-Modul, einem Morgen-danach-Modul und einem Arbeitsangebotsmodul. Diese Module werden im Folgenden näher beschrieben.

5.2.1 Steuer-Transfer-Modul

Beim Steuer-Transfer-Modul handelt es sich im Prinzip um einen Brutto-Netto-Rechner, der das zu einem bestimmten Zeitpunkt bzw. unter bestimmten vorgegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen bestehende System von Steuern, Abgaben und Transferleistungen und deren Interaktion abbildet. Die Modellierung des Steuer-Transfer-Systems erfolgt auf der Mikroebene, das heißt auf der Ebene von Individuen sowie der von Haushalten bzw. Bedarfsgemeinschaften oder Steuereinheiten. Zentrale Inputs des Steuer-Transfer-Moduls sind die Bruttoeinkommen und Vermögen sowie für die Bemessung von Steuern, Abgaben und Transfers relevante soziodemografische Merkmale, wie etwa der individuelle Erwerbsstatus, die Anzahl und das Alter der im Haushalt lebenden Kinder, die Kosten der Unterkunft etc.

Das Steuer-Transfer-Modul wird verwendet, um ausgehend von empirischen Inputs und Merkmalen das verfügbare Einkommen und seine Bestandteile für eine Population von Haushalten zu ermitteln, die sich gemäß den beobachteten Input-Variablen in Kombination mit den im Status quo geltenden rechtlichen Vorgaben im Steuer-Transfer-System jeweils ergeben. Die Brutto-Netto-Rechnung kann jedoch auch auf Basis freigesetzter Vorgaben für die Inputs des Steuer-Transfer-Moduls durchgeführt

werden. Die typische Anwendung hierfür ist, die Entwicklung des verfügbaren Haushaltseinkommens – und seiner einzelnen Bestandteile – in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen für stilisierte Musterhaushalte darzustellen, welche besonders typisch oder auch durch besondere Problemlagen charakterisiert sind.

Den Ausgangspunkt für die Simulationen der Reformvorschläge bildet der Rechtsstand nach Einführung der geplanten Kindergrundsicherung. Da diese erst 2025 eingeführt werden soll und sich derzeit noch im Gesetzgebungsverfahren befindet, ist dieser Ausgangspunkt natürlich vorläufig. Er beruht auf dem am 27.09.2023 verabschiedeten Kabinettsentwurf. Die Kindergrundsicherung wird zudem in den Rechtsstand 2023 integriert, da die übrigen Parameter des Steuer-Transfer-Systems im Einführungsjahr 2025 noch nicht feststehen. Neben diesem hypothetischen Ausgangspunkt wird in diesem Bericht bei der Analyse des Status quo auch der tatsächliche Rechtsstand vom Juli 2023 verwendet. Dabei wird insbesondere auf die aktuellen Reformen (Wohngeld Plus im Januar 2023, Reform der Erwerbstätigenfreibeträge im Juli 2023) eingegangen.

Abbildung 7 veranschaulicht die verschiedenen Arten von Steuern, Abgaben und Sozialtransfers, die in den Steuer-Transfer-Modulen der Mikrosimulationsmodelle von ifo und ZEW modelliert sind. Ihre genaue Modellierung ist in den Methodenberichten von Blömer und Peichl (2020) für das ifo-Modell und Buhlmann et al. (2022) für das ZEW-Modell beschrieben. Im Status-quo-Kapitel 3 wird ausführlich analysiert, wie sich Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und Sozialtransfers auf die Erwerbsanreize auswirken.

Abbildung 7 **Modellierte Elemente in den Steuer-Transfer-Modulen der Mikrosimulationsmodelle von ifo und ZEW**

Steuer-Transfer-System	
Steuern und Abgaben	Sozialtransfers
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Einkommensteuer ▪ Abgeltungssteuer ▪ Solidaritätszuschlag ▪ Beiträge zur Gesetzlichen Renten- und Arbeitslosenversicherung ▪ Beiträge zur Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Arbeitslosengeld ▪ Bürgergeld ▪ Wohngeld ▪ Kinderzuschlag (<i>künftig: Zusatzbetrag Kindergrundsicherung [KGS]</i>) ▪ Kindergeld (<i>künftig: Garantiebtrag KGS</i>) ▪ Unterhaltsvorschuss für Alleinerziehende

Quelle: Eigene Darstellung.

5.2.2 Morgen-danach-Modul

Im Morgen-danach-Modul wird das Steuer-Transfer-Modul so modifiziert, dass die rechtlichen Vorgaben, die unter den Bedingungen einer zu untersuchenden Reform gelten würden, abgebildet sind. Auf dieser Grundlage wird berechnet, wie sich für zunächst im Steuer-Transfer-Modul unter Status-quo-Bedingungen untersuchte Haushalte infolge der Reform das verfügbare Einkommen und dessen Bestandteile verändern würden – vorausgesetzt, die Arbeitszeiten bzw. das Bruttoeinkommen aus Erwerbstätigkeit blieben konstant. Dieses Szenario ist, sofern es sich um eine auf die Erwerbsanreize einwirkende Reform handelt, allenfalls kurzfristig – eben am „Morgen danach“ – plausibel.

Das Ausschalten von möglichen reformbedingten Verhaltensanpassungen dient dem Zweck, die Mechanik einer untersuchten Reform, einschließlich der Interaktionen mit gegenüber dem Status quo unveränderten Teilen des Steuer- und Transfersystems, zu veranschaulichen und insbesondere die von der Reform ausgehenden finanziellen Impulse und Veränderungen effektiver Grenzbelastungen herauszuarbeiten. Zum Beispiel wird durch eine Gegenüberstellung der Verläufe des verfügbaren Einkommens in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen unter den Bedingungen der Reformvorschläge und des Status quo visualisiert, ob sich Spitzen bei der Grenzbelastung des Erwerbseinkommens reduzieren.

Rechnet man die Morgen-danach-Veränderungen bei Steuern, Abgaben und Transfers für eine bevölkerungsrepräsentative Stichprobe von Haushalten hoch, erhält man zudem eine Schätzung der fiskalischen Gesamtwirkungen, die direkt bei Einführung einer Reform entstehen. Diese wiederum lässt sich zerlegen in die fiskalischen Wirkungen, die unmittelbar auf das reformierte Element im Steuer-Transfer-System zurückgehen, und die Wirkungen, die mittelbar aus Interaktionen des reformierten Elements mit anderen Elementen in anderen Bereichen des Steuer-Transfer-Systems resultieren.

5.2.3 Verhaltensmodul (Arbeitsangebot und Inanspruchnahme)

Das Arbeitsangebotsmodul bildet den Kern der eingesetzten verhaltensbasierten Mikrosimulationsmodelle. Es dient dazu, die indirekten Wirkungen von Reformen zu untersuchen, die sich aus den mit dem Morgen-danach-Modul herausgearbeiteten Veränderungen der Erwerbsanreize ergeben. Das Modul zur Simulation von reforminduzierten Arbeitsangebotseffekten gliedert sich in zwei Teile: In einem ersten Teil werden die Präferenzparameter für ein strukturelles Modell des Erwerbsverhaltens geschätzt. Hierbei wird ein kurzfristig-statisch ausgelegter, neoklassischer Modellansatz verwendet. Es wird vorausgesetzt, dass Individuen die ihnen zur Verfügung stehende Zeit in Abhängigkeit vom aktuellen, durch den Arbeitsmarkt und das Steuer- und Abgabensystem bestimmten Nettolohn sowie vom Transfersystem abhängenden Nichterwerbseinkommen gemäß ihren Präferenzen optimal auf Arbeitszeit und Freizeit aufteilen.

Die Arbeitsangebotsmodule gehen von einem diskreten Wahlmodell (Aaberge et al. 1995; van Soest 1995) aus. Individuen haben hierbei nur die Wahl zwischen einer begrenzten Anzahl an Arbeitszeitkategorien: Sie können sich entscheiden, entweder gar nicht oder 10, 20, 30, 40, 50 oder 60 Stunden zu arbeiten. Mit dieser Diskretisierung geht eine modellbedingte Einschränkung des Handlungsraums einher, sie bildet jedoch die Restriktionen ab, denen sich erwerbsbereite Personen am Arbeitsmarkt gegenübersehen, welche sich in den Daten beispielsweise durch eine starke Häufung bei bestimmten typischen, „runden“ Wochenarbeitszeiten zeigt. Ferner unterstellt das diskrete Wahlmodell, dass Individuen sich gemäß ihren Präferenzen bezüglich Konsum und frei disponibler Zeit, die durch die Parameter einer Nutzenfunktion erfasst werden, und unter Beachtung der mit den zugelassenen Arbeitszeitkategorien jeweils verbundenen verfügbaren Einkommen, für die den größten Nutzen stiftende Alternative entscheiden.

Die unbekanntenen Präferenzparameter der Nutzenfunktion in diesem strukturellen Modell werden anhand der für eine Stichprobe von Haushalten beobachteten tatsächlichen Arbeitszeiten ökonometrisch geschätzt. Bei den Schätzungen der Präferenzparameter wird berücksichtigt, dass bestimmte Personengruppen, was das Arbeitsangebot angeht, nicht oder nur sehr begrenzt flexibel sind. Als inflexibel werden insbesondere definiert: Personen unter 18 Jahren, Personen in Ausbildung, Studium oder im Ruhestand, Bezieher:innen von Arbeitsunfähigkeitsrenten, Selbstständige, Beamtinnen und Beamte, Militärangehörige sowie Geflüchtete.

Es wird unterstellt, dass das beobachtete Arbeitsangebot dieser Personengruppen auf Veränderungen der Erwerbsanreize im Steuer-Transfer-System nicht reagiert und somit bei zu untersuchenden Reformen konstant bleibt.

Im Rahmen der Arbeitsangebotsmodule werden die Präferenzparameter für unterschiedliche Haushaltskonstellationen separat geschätzt, da mit einem jeweils unterschiedlichen Grad an Flexibilität zu rechnen ist. Konkret werden unterschieden: Alleinstehende, Alleinerziehende, Paarhaushalte ohne Kinder sowie Paarfamilien.²⁴

In den Paarkonstellationen wird zudem danach differenziert, ob beide Teile des Paares oder ein Teil im Sinne der oben beschriebenen Abgrenzung im Hinblick auf das Arbeitsangebot inflexibel sind, oder ob das Paar voll flexibel ist. Bei der Schätzung der Präferenzparameter für Paarhaushalte wird ein sogenanntes unitäres Modell verwendet, bei dem das Paar eine gemeinsame Nutzenfunktion verfolgt. Dafür wird bei voll flexiblen Paaren ein zweidimensionaler Möglichkeitsraum aufgespannt, der alle möglichen Kombinationen der Arbeitszeitkategorien für seine beiden Teile umfasst.

Die Modellierung und Schätzung von Inanspruchnahmeverhalten von Transferleistungen geschieht gemeinsam mit dem Arbeitsangebotsverhalten. Modelltheoretisch bilden beide Verhaltensdimensionen eine Einheit. Wie bei Moffitt (1983) und Kalb (2000) wird die unvollständige Inanspruchnahme bei im Status quo vorhandenen Transferleistungen durch Einführung einer oder mehrerer „Stigma“-Indikatorvariable in die im Arbeitsangebotsmodul spezifizierte Nutzenfunktion berücksichtigt. Dieser Stigma-Term bildet die latenten Kosten ab, die mit der Inanspruchnahme einer Leistung verbunden sind. Die Modelle von ifo und ZEW spezifizieren einen Stigma-Term für arbeitslose Bürgergeldempfänger:innen und einen separaten Term für erwerbstätige Leistungsempfänger:innen („Aufstocker-Haushalte“). Ein dritter Term erfasst die Kosten der Inanspruchnahme für Bezieher:innen von Wohngeld oder Kinderzuschlag bzw. den gleichzeitigen Bezug beider Leistungen.

Im zweiten Teil des Verhaltensmoduls werden Reaktionen simuliert, die sich bei den hier vorgeschlagenen Veränderungen der Rahmenbedingungen im Steuer-Transfer-System gegenüber dem Status quo ergeben. Dazu wird zunächst für jeden untersuchten Haushalt und für jede mögliche Arbeitszeitkategorie das verfügbare Haushaltseinkommen mithilfe des entsprechend angepassten Steuer-Transfer-Moduls berechnet. Unter der Annahme, dass die Veränderung der Rahmenbedingungen die unter Status-quo-Bedingungen geschätzten Präferenzparameter nicht verändert, werden das Arbeitsangebot und die Inanspruchnahme der Leistungen im reformierten System simuliert.

5.3 Daten

Die für den vorliegenden Bericht eingesetzten verhaltensbasierten Mikrosimulationsmodelle nutzen das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) als zentrale Datenbasis.²⁵ Das SOEP ist im Vergleich zu anderen (nach Hochrechnung) bevölkerungsrepräsentativen Datenquellen insgesamt gesehen deutlich überlegen. Erstens sammelt es umfassende soziodemografische Informationen auf der Ebene von privaten Haushalten und enthält durch Schwerpunkte auf Themen wie Erwerbstätigkeit, Einkommen, Vermögen, Transferbezug, Wohnen und Gesundheit einen großen Teil der Variablen in hoher Qualität, die als Inputs für ein Steuer-Transfer-Modul, das die gesetzlichen Rahmenbedingungen

²⁴ Beliebig komplexere Haushaltskonstellation, zum Beispiel Mehrgenerationenhaushalte oder Wohngemeinschaften, werden in den Modellen als Kombination dieser Einheiten berücksichtigt.

²⁵ Für Details zum Datensatz siehe Göbel et al. (2008).

adäquat abbildet, sowie zur Schätzung der Präferenzparameter im Arbeitsangebotsmodul erforderlich sind.

Das SOEP bietet mit Daten zu zuletzt rund 15.000 Haushalten und gut 30.000 Personen aus diesen Haushalten eine sehr große Stichprobe. Somit steht eine hohe Anzahl von Fällen zur Verfügung, um differenzierte Schätzungen zum Arbeitsangebotsverhalten vorzunehmen und belastbare separate Auswertungen für eine Reihe von Teilpopulationen vorzunehmen, die für die Bewertung der Reformvorschläge relevant sind. Insbesondere stehen genügend Beobachtungen zur Verfügung, um zwischen Paarfamilien und Alleinerziehenden zu differenzieren. Ferner lassen sich Befunde für Familien nach der Kinderzahl gestaffelt angeben. Hierbei nehmen die Unschärfen fallzahlenbedingt bei Großfamilien so weit zu, dass eine Sammelkategorie für Familien mit drei und mehr Kindern gebildet wird.

Die hier vorgelegten Analysen verwenden die SOEP-Daten aus dem Erhebungsjahr 2019, also der letzten SOEP-Welle, die noch nicht von den Sondereffekten Corona und Ukraine-Krieg betroffen ist. Die monetären Variablen werden auf Basis eines Mischindex der Preis- und Lohnentwicklung bis zum Jahr 2023 fortgeschrieben.

6. Anhang B: Ergänzende Tabellen und Abbildungen zum Reformvorschlag

6.1 Zentrale Simulationsergebnisse für die wesentlichen bewerteten Reformvarianten

Tabelle 7 **Arbeitsangebotswirkungen der wesentlichen bewerteten Reformvarianten, Personen je Kategorie der Arbeitsstunden pro Woche im Status quo und Vollzeitäquivalente in 1.000**

Variante	Arbeitsstunden pro Woche						VZÄ
	0	10	20	30	40	50+	
a	-40,7	-8,8	7,6	28,2	46,1	-32,5	24,9
b	-99,5	18,3	34,2	54,0	61,9	-68,8	31,4
c	-200,9	65,8	74,0	97,5	83,6	-120,0	48,4
e	-44,5	-3,8	8,3	28,2	46,9	-35,1	23,7
f	-23,6	-1,8	7,2	16,3	26,3	-24,3	9,0
g	-11,0	-0,4	3,4	8,7	11,1	-11,9	3,3
h	-55,3	-4,2	4,8	26,3	61,5	-33,1	36,8
i	-59,6	-4,5	-0,4	24,0	71,7	-31,2	45,2
j	29,5	-68,0	-59,3	-6,2	82,4	21,7	58,1
k	-50,4	-36,7	-15,8	29,0	97,4	-23,4	68,2
l	-78,4	-24,6	-4,4	41,4	103,8	-37,9	73,6
m	-111,2	-11,9	6,4	53,2	116,6	-53,0	83,5
n	-75,1	-6,8	9,8	40,1	78,7	-46,6	48,2
o	-87,9	-8,1	0,5	39,1	96,8	-40,4	68,5
p	-123,1	-11,6	-0,2	47,4	138,5	-50,9	100,1
q	-155,4	1,8	20,5	70,2	136,4	-73,5	98,7
r	-14,5	-31,0	-21,7	13,7	66,6	-13,0	39,7
s	-183,3	-26,5	6,0	72,1	198,2	-66,6	156,1
t	-119,1	-17,5	-0,5	47,6	137,5	-48,0	101,5

Quelle: Eigene Darstellung von Simulationsergebnissen des ifo-MSM.

Erläuterung: Veränderungen im Vergleich zum Status quo.

Tabelle 8 **Fiskalische Effekte der wesentlichen bewerteten Reformvarianten, Veränderungen gegenüber dem Status quo in Mrd. Euro pro Jahr**

Variante	Ohne Verhaltensanpassung	Mit Verhaltensanpassung
a	-0,77	-0,78
b	-1,98	-2,72
c	-4,08	-6,75
e	-0,91	-0,97
f	-0,61	-0,70
g	-0,33	-0,37
h	-1,08	-1,03
i	-1,17	-1,11
j	0,91	2,42
k	-0,51	0,18
l	-1,04	-0,72
m	-1,64	-1,59
n	-1,26	-1,23
o	-1,44	-1,37
p	-1,74	-1,65
q	-2,41	-2,97
r	-0,04	0,71
s	-2,23	-2,35
t	-1,59	-1,43

Quelle: Eigene Darstellung von Simulationsergebnissen des ifo-MSM.

Erläuterung: Veränderungen im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine fiskalische Entlastung, negative Werte eine fiskalische Belastung.

Tabelle 9 **Veränderung der Zahl der Haushalte mit Transferbezug für die wesentlichen bewerteten Reformvarianten, in 1.000**

Variante	Anzahl Haushalte
a	272
b	539
c	1.001
e	285
f	167
g	80
h	432
i	518
j	109
k	449
l	575
m	716
n	480
o	670
p	850
q	924
r	201
s	1.168
t	833

Quelle: Eigene Darstellung von Simulationsergebnissen des ifo-MSM.

Erläuterung: Veränderungen im Vergleich zum Status quo. Gezählt werden Haushalte auf Ebene der Bedarfsgemeinschaften. Veränderung nach Berücksichtigung von Anpassungen des Arbeitsangebots sowie der Raten der Inanspruchnahme. Transferbezug umfasst den Bezug von Bürgergeld (SGB II und XII), Wohngeld oder Kinderzuschlagbetrag.

Tabelle 10 Wirkungen der wesentlichen bewerteten Reformvarianten auf Armuts- und Ungleichheitsmaße

Variante	Verhaltensanpassung					
	Ohne			Mit		
	Gini	ARS	ARQ	Gini	ARS	ARQ
a	-0,03	0,96	-0,14	-0,08	-1,35	-0,38
b	-0,09	1,09	-0,38	-0,16	-1,67	-0,67
c	-0,18	1,82	-0,66	-0,34	-1,28	-1,30
e	-0,04	0,96	-0,14	-0,09	-1,35	-0,39
f	-0,03	0,61	-0,12	-0,05	-0,79	-0,22
g	-0,01	0,39	-0,04	-0,03	-0,32	-0,13
h	-0,05	0,96	-0,14	-0,12	-0,35	-0,37
i	-0,05	0,96	-0,15	-0,14	-0,64	-0,40
j	0,04	0,55	0,18	-0,02	-0,11	0,13
k	-0,02	0,96	-0,02	-0,11	-0,34	-0,28
l	-0,05	0,96	-0,13	-0,15	-0,46	-0,46
m	-0,07	1,15	-0,22	-0,19	-0,30	-0,61
n	-0,06	1,07	-0,16	-0,13	-0,98	-0,48
o	-0,07	1,08	-0,19	-0,18	0,48	-0,50
p	-0,08	1,17	-0,24	-0,22	1,12	-0,61
q	-0,11	1,22	-0,38	-0,26	0,88	-0,84
r	-0,00	0,82	0,04	-0,05	-0,52	-0,12
s	-0,10	1,38	-0,34	-0,30	1,29	-0,96
t	-0,07	1,17	-0,21	-0,21	1,12	-0,60

Quelle: Eigene Darstellung von Simulationsergebnissen des ifo-MSM.

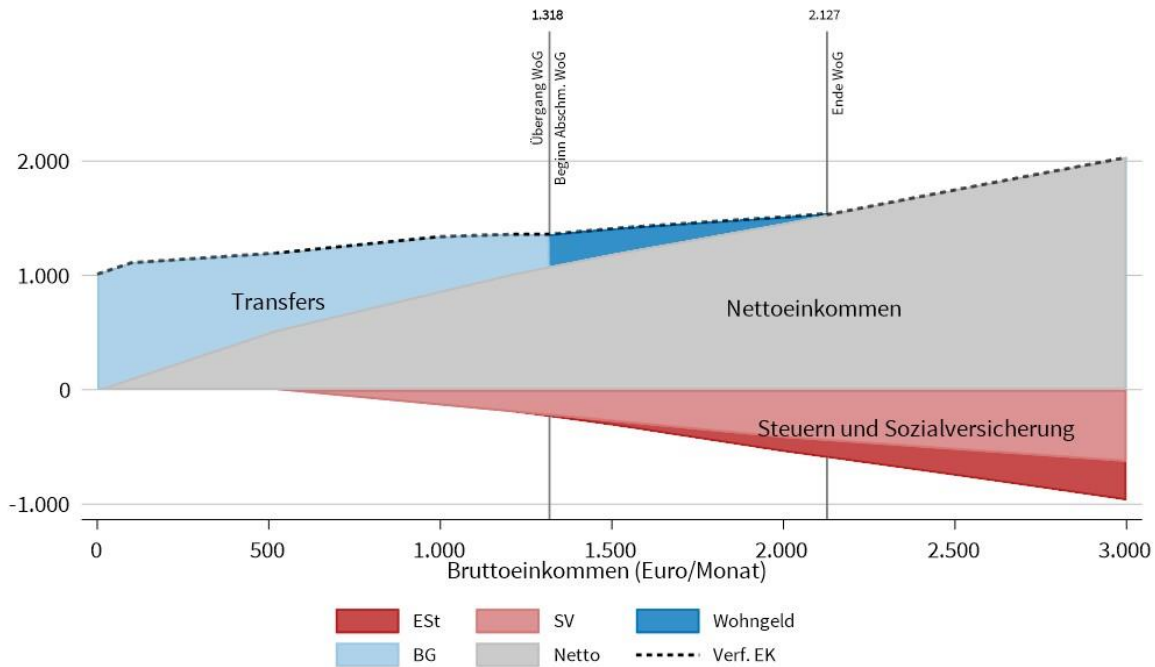
Erläuterung: Die Tabelle weist die Veränderung verschiedener Armuts- und Ungleichheitsmaße im Vergleich zum Status quo aus. Die Veränderung des Gini-Koeffizient wird im Absolutwert, die der Armutsrisikoschwelle in Euro pro Monat und die der Armutsrisikoquote (ARQ) in Prozentpunkten gemessen.

6.2 Grafiken und Tabellen zu Budgetverläufen

6.2.1 Single-Haushalt

6.2.1.1 Status quo

Abbildung 8 EK-Komponenten – Status quo (2023-7 + KGS) – Single-Haushalt



Hinweis: Die Grafik zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens (Verf. EK) bezogen auf das Bruttoeinkommen (Brutto) eines Haushalts nach Verrechnung aller Komponenten: Lohn- und Einkommensteuer (Est), Sozialversicherungsbeiträge (SV), Wohngeld, Bürgergeld sowie Nettoeinkommen nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen (Netto). Alle Angaben in Euro/Monat. *Quelle:* ifo-MSM.

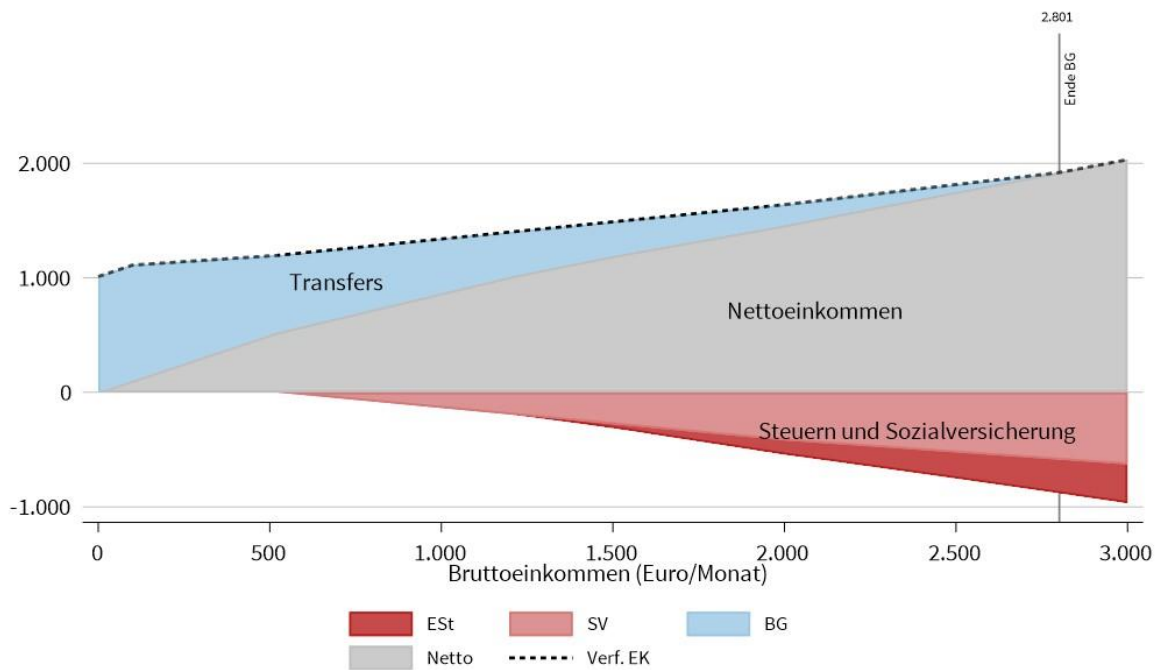
Tabelle 11 EK-Komponenten – Status quo (2023-7 + KGS) – Single-Haushalt

Brutto	0	520	1.000	1.500	2.000	2.500	3.000	4.000	5.000	7.000
- Est	0	0	0	34	123	227	338	582	858	1.580
- Soli	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14
- SV (AN)	0	0	136	278	420	525	630	840	1.049	1.261
= Netto	0	520	864	1.188	1.457	1.748	2.032	2.578	3.094	4.145
+ Wohngeld	0	0	0	222	55	0	0	0	0	0
+ BG inkl. KdU	1.012	676	476	0	0	0	0	0	0	0
= verf. EK	1.012	1.196	1.340	1.410	1.512	1.748	2.032	2.578	3.094	4.145

Hinweise Tabellarisch wird eine Zerlegung des Haushaltseinkommens in einzelne Komponenten im Status quo (2023-7 + KGS) dargestellt. Alle Werte in Euro/Monat. Der zugrundeliegende Musterhaushalt ist ein Single-Haushalt. *Quelle:* ifo-MSM.

6.2.1.2 Präferierter Reformansatz: Grundvariante

Abbildung 9 EK-Komponenten – Ex5 p – Single-Haushalt



Hinweis: Die Grafik zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens (Verf. EK) bezogen auf das Bruttoeinkommen (Brutto) eines Haushalts nach Verrechnung aller Komponenten: Lohn- und Einkommensteuer (Est), Sozialversicherungsbeiträge (SV), Bürgergeld sowie Nettoeinkommen nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen (Netto). Alle Angaben in Euro/Monat. *Quelle:* ifo-MSM.

Tabelle 12 EK-Komponenten – Ex5 p – Single-Haushalt

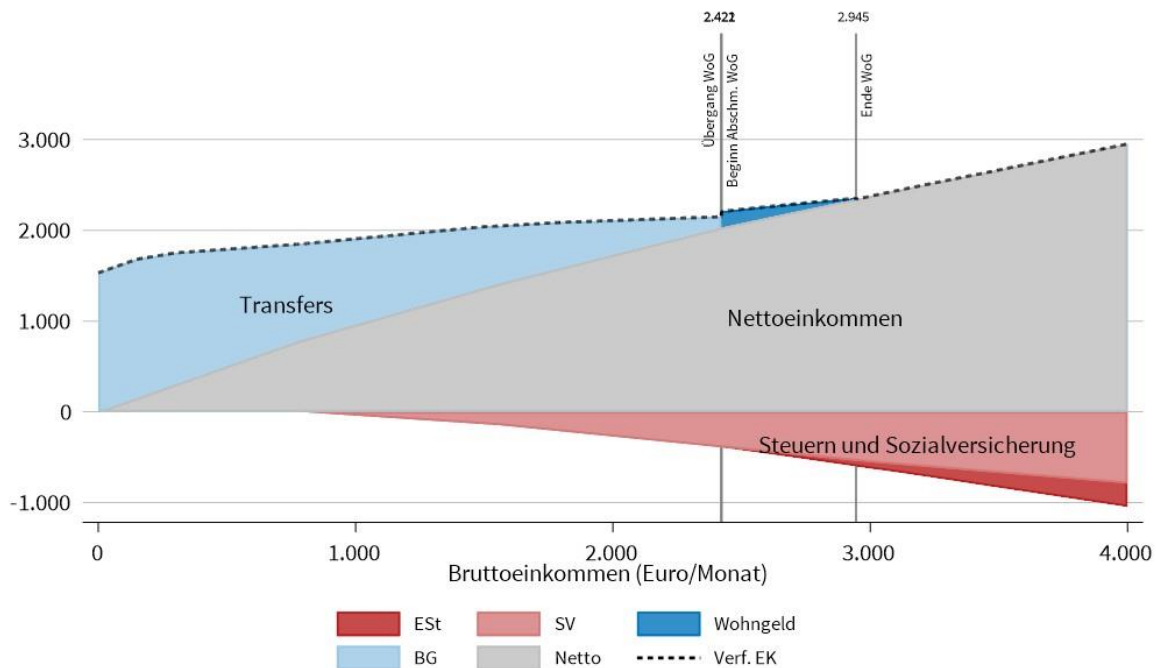
Brutto	0	520	1.000	1.500	2.000	2.500	3.000	4.000	5.000	7.000
- Est	0	0	0	34	123	227	338	582	858	1.580
- Soli	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14
- SV (AN)	0	0	136	278	420	525	630	840	1.049	1.261
= Netto	0	520	864	1.188	1.457	1.748	2.032	2.578	3.094	4.145
+ BG inkl. KdU	1.012	676	476	302	183	67	0	0	0	0
= verf. EK	1.012	1.196	1.340	1.490	1.640	1.815	2.032	2.578	3.094	4.145

Hinweise Tabellarisch wird eine Zerlegung des Haushaltseinkommens in einzelne Komponenten im Reformszenario Ex5 p dargestellt. Alle Werte in Euro/Monat. Der zugrundeliegende Musterhaushalt ist ein Singlehaushalt. *Quelle:* ifo-MSM.

6.2.2 Ehepaar ohne Kinder

6.2.2.1 Status quo

Abbildung 10 EK-Komponenten – Status quo (2023-7 + KGS) – Ehepaar ohne Kinder, EK 67/33



Hinweis: Die Grafik zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens (Verf. EK) bezogen auf das Bruttoeinkommen (Brutto) eines Haushalts nach Verrechnung aller Komponenten: Lohn- und Einkommensteuer (Est), Sozialversicherungsbeiträge (SV), Wohngeld, Bürgergeld sowie Nettoeinkommen nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen (Netto). Alle Angaben in Euro/Monat. *Quelle:* ifo-MSM.

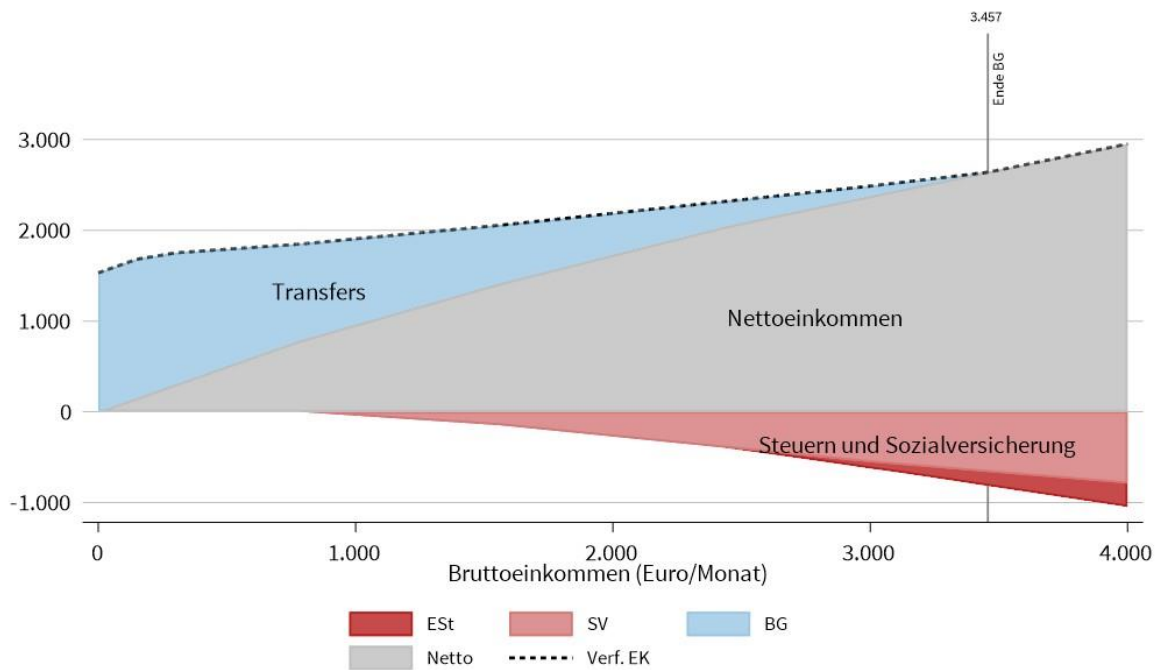
Tabelle 13 EK-Komponenten – Status quo (2023-7 + KGS) – Ehepaar ohne Kinder, EK 67/33

Brutto	0	520	1.000	1.500	2.000	2.500	3.000	4.000	5.000	7.000
- Est	0	0	0	0	0	8	68	257	459	913
- SV (AN)	0	0	42	136	272	414	556	791	1.025	1.470
= Netto	0	520	958	1.364	1.728	2.078	2.376	2.952	3.516	4.617
+ Wohngeld	0	0	0	0	0	154	0	0	0	0
+ BG inkl. KdU	1.532	1.276	948	676	380	0	0	0	0	0
= verf. EK	1.532	1.796	1.907	2.040	2.108	2.231	2.376	2.952	3.516	4.617

Hinweise Tabellarisch wird eine Zerlegung des Haushaltseinkommens in einzelne Komponenten im Status quo (2023-7 + KGS) dargestellt. Alle Werte in Euro/Monat. Der zugrundeliegende Musterhaushalt ist ein Ehepaar ohne Kinder, EK 67/33. *Quelle:* ifo-MSM

6.2.2.2 Präferierter Reformansatz: Grundvariante

Abbildung 11 EK-Komponenten – Ex5 p – Ehepaar ohne Kinder, EK 67/33



Hinweis: Die Grafik zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens (Verf. EK) bezogen auf das Bruttoeinkommen (Brutto) eines Haushalts nach Verrechnung aller Komponenten: Lohn- und Einkommensteuer (Est), Sozialversicherungsbeiträge (SV), Bürgergeld sowie Nettoeinkommen nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen (Netto). Alle Angaben in Euro/Monat. *Quelle:* ifo-MSM.

Tabelle 14 EK-Komponenten – Ex5 p – Ehepaar ohne Kinder, EK 67/33

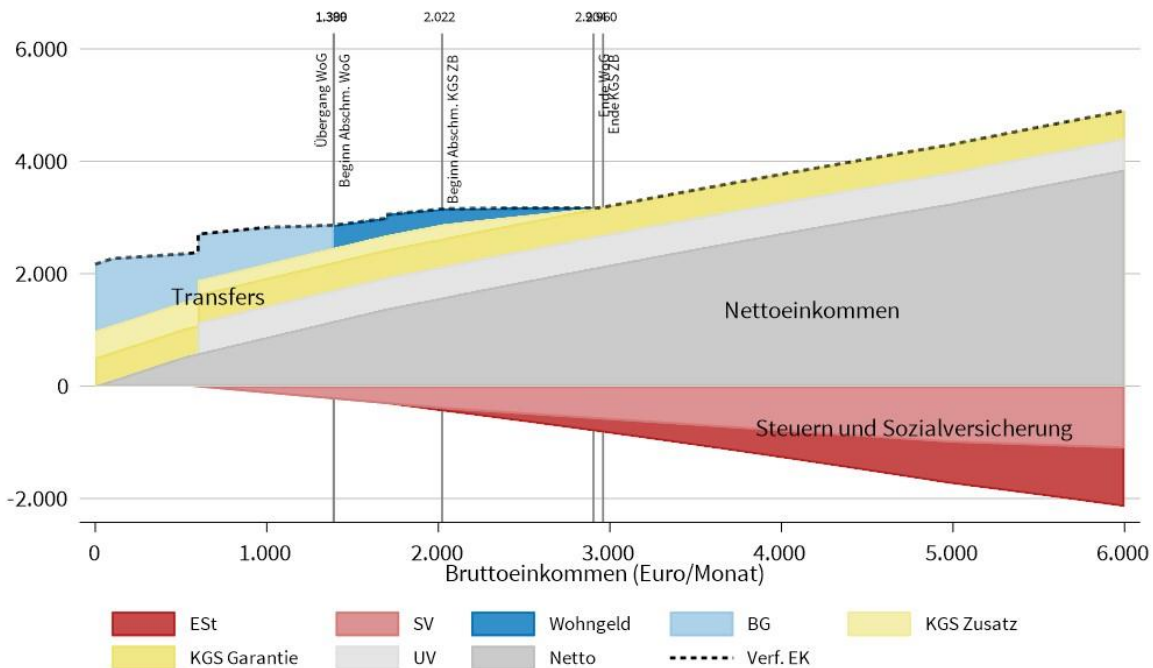
Brutto	0	520	1.000	1.500	2.000	2.500	3.000	4.000	5.000	7.000
- Est	0	0	0	0	0	8	68	257	459	913
- SV (AN)	0	0	42	136	272	414	556	791	1.025	1.470
= Netto	0	520	958	1.364	1.728	2.078	2.376	2.952	3.516	4.617
+ BG inkl. KdU	1.532	1.276	948	676	460	260	112	0	0	0
= verf. EK	1.532	1.796	1.907	2.040	2.188	2.338	2.488	2.952	3.516	4.617

Hinweise Tabellarisch wird eine Zerlegung des Haushaltseinkommens in einzelne Komponenten im Reformszenario Ex5 p dargestellt. Alle Werte in Euro/Monat. Der zugrundeliegende Musterhaushalt ist ein Ehepaar ohne Kinder, EK 67/33. *Quelle:* ifo-MSM.

6.2.3 Alleinerziehend, zwei Kinder

6.2.3.1 Status quo

Abbildung 12 EK-Komponenten – Status quo (2023-7 + KGS) – Alleinerziehend, zwei Kinder



Hinweis: Die Grafik zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens (Verf. EK) bezogen auf das Bruttoeinkommen (Brutto) eines Haushalts nach Verrechnung aller Komponenten: Lohn- und Einkommensteuer (Est), Sozialversicherungsbeiträge (SV), Kindergrundsicherung (KGS), Unterhaltsvorschuss (UV), Wohngeld, Bürgergeld sowie Nettoeinkommen nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen (Netto). Alle Angaben in Euro/Monat. *Quelle:* ifo-MSM.

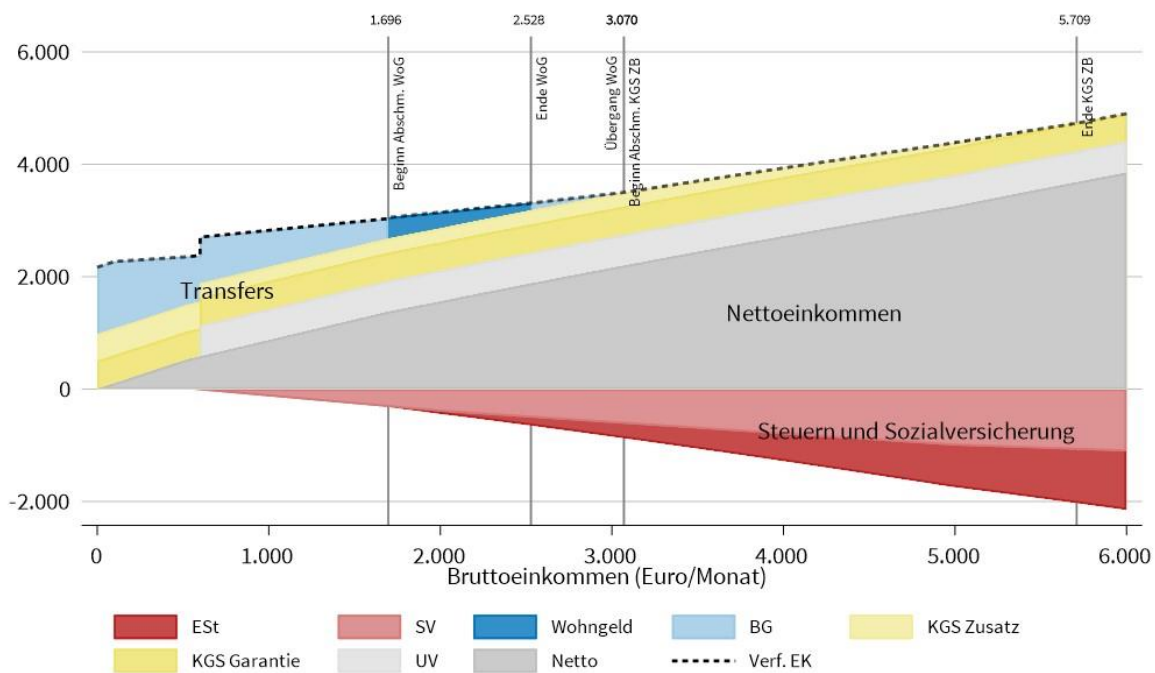
Tabelle 15 EK-Komponenten – Status quo (2023-7 + KGS) – Alleinerziehend, zwei Kinder

Brutto	0	520	1.000	1.500	2.000	2.500	3.000	4.000	5.000	7.000
- Est	0	0	0	0	40	135	241	475	740	1.376
- SV (AN)	0	0	131	267	403	504	605	806	1.006	1.218
= Netto	0	520	869	1.233	1.557	1.861	2.155	2.719	3.254	4.406
+ KGS Garantie	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500
+ KGS Zusatz	476	476	253	253	253	122	0	0	0	0
+ Wohngeld	0	0	0	372	286	136	0	0	0	0
+ Unterhaltsvors.	0	0	550	550	550	550	550	550	550	550
+ BG inkl. KdU	1.193	857	651	0	0	0	0	0	0	0
= verf. EK	2.169	2.353	2.823	2.907	3.145	3.169	3.205	3.769	4.304	5.456

Hinweise Tabellarisch wird eine Zerlegung des Haushaltseinkommens in einzelne Komponenten im Status quo (2023-7 + KGS) dargestellt. Alle Werte in Euro/Monat. Der zugrundeliegende Musterhaushalt ist ein Alleinerziehend, zwei Kinder. *Quelle:* ifo-MSM.

6.2.3.2 Präferierter Reformansatz: Grundvariante

Abbildung 13 EK-Komponenten – Ex5 p – Alleinerziehend, zwei Kinder



Hinweis: Die Grafik zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens (Verf. EK) bezogen auf das Bruttoeinkommen (Brutto) eines Haushalts nach Verrechnung aller Komponenten: Lohn- und Einkommensteuer (ESt), Sozialversicherungsbeiträge (SV), Kindergrundsicherung (KGS), Unterhaltsvorschuss (UV), Wohngeld, Bürgergeld sowie Nettoeinkommen nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen (Netto). Alle Angaben in Euro/Monat. *Quelle:* ifo-MSM.

Tabelle 16 EK-Komponenten – Ex5 p – Alleinerziehend, zwei Kinder

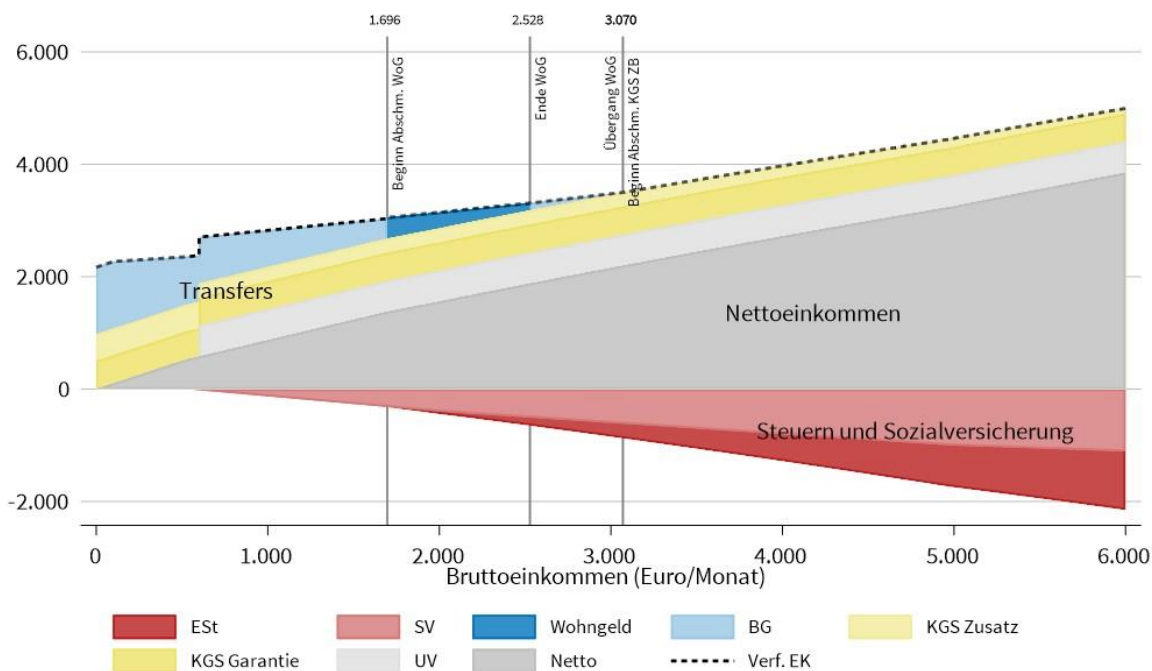
Brutto	0	520	1.000	1.500	2.000	2.500	3.000	4.000	5.000	7.000
- ESt	0	0	0	0	40	135	241	475	740	1.376
- SV (AN)	0	0	131	267	403	504	605	806	1.006	1.218
= Netto	0	520	869	1.233	1.557	1.861	2.155	2.719	3.254	4.406
+ KGS Garantie	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500
+ KGS Zusatz	476	476	253	253	253	253	253	163	80	0
+ Wohngeld	0	0	0	0	286	136	0	0	0	0
+ Unterhaltsvors.	0	0	550	550	550	550	550	550	550	550
+ BG inkl. KdU	1.193	857	651	438	0	0	16	0	0	0
= verf. EK	2.169	2.353	2.823	2.973	3.145	3.300	3.473	3.932	4.384	5.456

Hinweise Tabellarisch wird eine Zerlegung des Haushaltseinkommens in einzelne Komponenten im Reformszenario Ex5 p dargestellt. Alle Werte in Euro/Monat. Der zugrundeliegende Musterhaushalt ist ein Alleinerziehend, zwei Kinder.

Quelle: ifo-MSM.

6.2.3.3 Präferierter Reformansatz: Alternative Variante

Abbildung 14 EK-Komponenten – Ex6 8 p. p. pp K25 – Alleinerziehend, zwei Kinder



Hinweis: Die Grafik zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens (Verf. EK) bezogen auf das Bruttoeinkommen (Brutto) eines Haushalts nach Verrechnung aller Komponenten: Lohn- und Einkommensteuer (Est), Sozialversicherungsbeiträge (SV), Kindergrundsicherung (KGS), Unterhaltsvorschuss (UV), Wohngeld, Bürgergeld sowie Nettoeinkommen nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen (Netto). Alle Angaben in Euro/Monat. Quelle: ifo-MSM.

Tabelle 17 EK-Komponenten – Ex6 8 p. p. pp K25 – Alleinerziehend, zwei Kinder

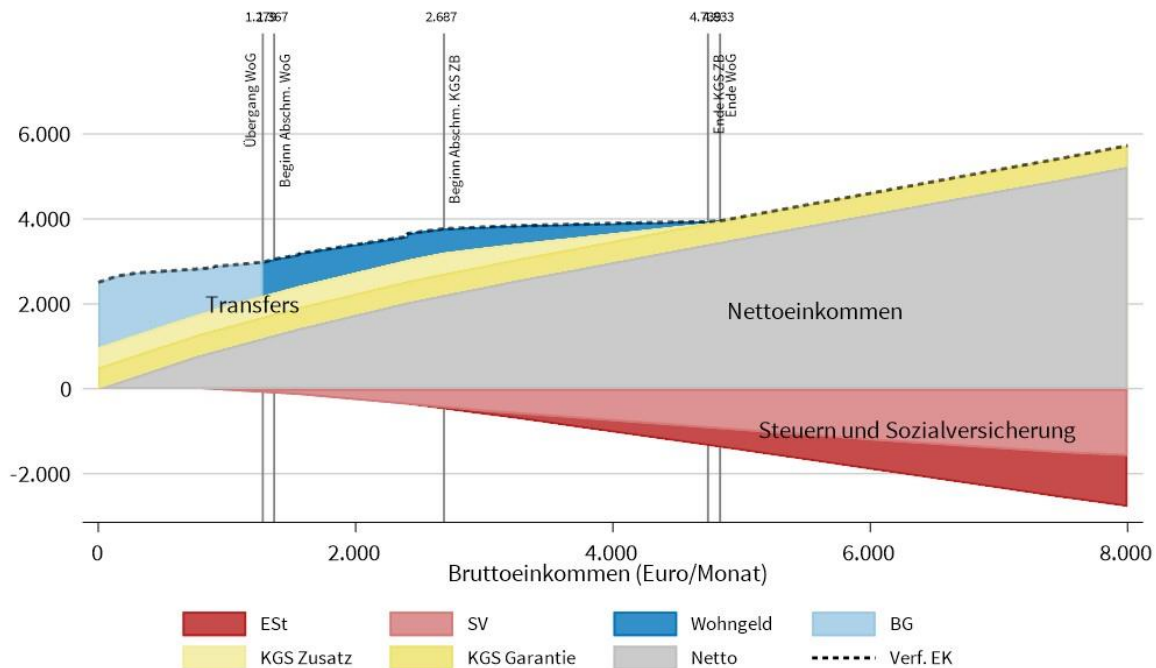
Brutto	0	520	1.000	1.500	2.000	2.500	3.000	4.000	5.000	7.000
- Est	0	0	0	0	40	135	241	475	740	1.376
- SV (AN)	0	0	131	267	403	504	605	806	1.006	1.218
= Netto	0	520	869	1.233	1.557	1.861	2.155	2.719	3.254	4.406
+ KGS Garantie	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500
+ KGS Zusatz	476	476	253	253	253	253	253	203	157	44
+ Wohngeld	0	0	0	0	286	136	0	0	0	0
+ Unterhaltsvors.	0	0	550	550	550	550	550	550	550	550
+ BG inkl. KdU	1.193	857	651	438	0	0	16	0	0	0
= verf. EK	2.169	2.353	2.823	2.973	3.145	3.300	3.473	3.972	4.461	5.500

Hinweise Tabellarisch wird eine Zerlegung des Haushaltseinkommens in einzelne Komponenten im Reformszenario Ex6 8 p. p. pp K25 dargestellt. Alle Werte in Euro/Monat. Der zugrundeliegende Musterhaushalt ist ein Alleinerziehend, zwei Kinder. Quelle: ifo-MSM.

6.2.4 Ehepaar, zwei Kinder

6.2.4.1 Status quo

Abbildung 15 EK-Komponenten – Status quo (2023-7 + KGS) – Ehepaar, zwei Kinder, EK 67/33



Hinweis: Die Grafik zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens (Verf. EK) bezogen auf das Bruttoeinkommen (Brutto) eines Haushalts nach Verrechnung aller Komponenten: Lohn- und Einkommensteuer (ESt), Sozialversicherungsbeiträge (SV), Kindergrundsicherung (KGS), Wohngeld, Bürgergeld sowie Nettoeinkommen nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen (Netto). Alle Angaben in Euro/Monat. *Quelle:* ifo-MSM

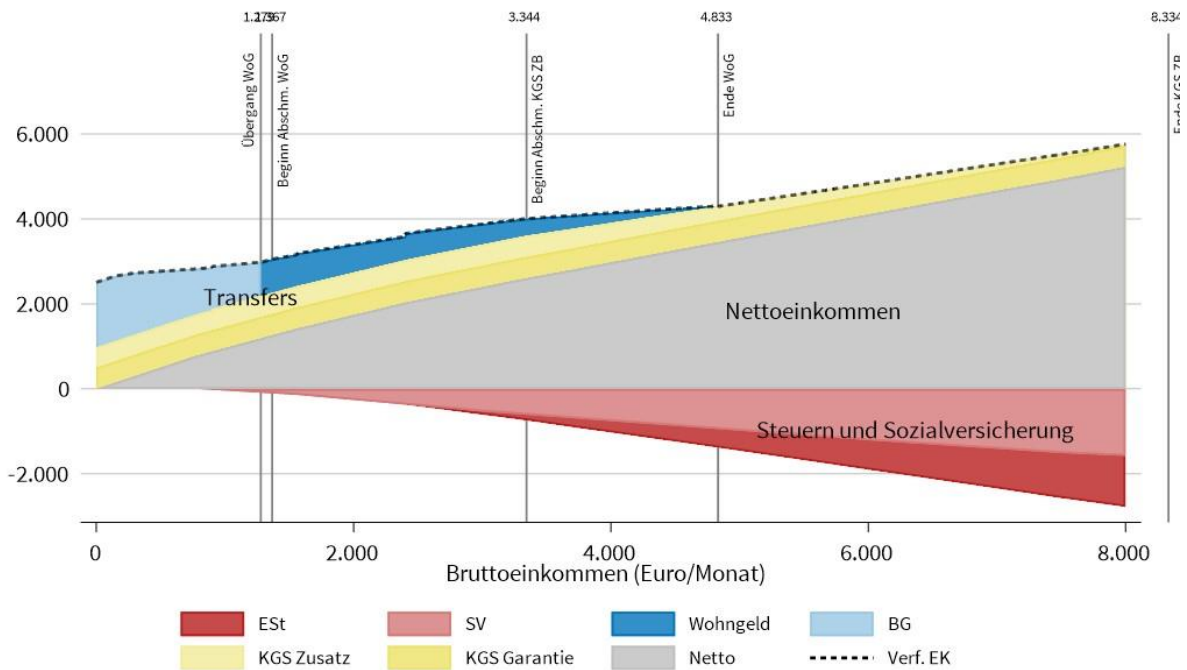
Tabelle 18 EK-Komponenten – Status quo (2023-7 + KGS) – Ehepaar, zwei Kinder, EK 67/33

Brutto	0	520	1.000	1.500	2.000	2.500	3.000	4.000	5.000	7.000
- ESt	0	0	0	0	0	11	72	265	470	931
- SV (AN)	0	0	40	131	261	398	534	759	984	1.411
= Netto	0	520	960	1.369	1.739	2.092	2.394	2.976	3.546	4.659
+ KGS Garantie	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500
+ KGS Zusatz	476	476	500	500	500	500	430	183	0	0
+ Wohngeld	0	0	0	758	658	603	487	236	0	0
+ BG inkl. KdU	1.532	1.276	947	0	0	0	0	0	0	0
= verf. EK	2.508	2.772	2.907	3.127	3.397	3.695	3.810	3.895	4.046	5.159

Hinweise Tabellarisch wird eine Zerlegung des Haushaltseinkommens in einzelne Komponenten im Status quo (2023-7 + KGS) dargestellt. Alle Werte in Euro/Monat. Der zugrundeliegende Musterhaushalt ist ein Ehepaar, zwei Kinder, EK 67/33. *Quelle:* ifo-MSM.

6.2.4.2 Präferierter Reformansatz: Grundvariante

Abbildung 16 EK-Komponenten – Ex5 p – Ehepaar, zwei Kinder, EK 67/33



Hinweis: Die Grafik zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens (Verf. EK) bezogen auf das Bruttoeinkommen (Brutto) eines Haushalts nach Verrechnung aller Komponenten: Lohn- und Einkommensteuer (ESt), Sozialversicherungsbeiträge (SV), Kindergrundsicherung (KGS), Wohngeld, Bürgergeld sowie Nettoeinkommen nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen (Netto). Alle Angaben in Euro/Monat. *Quelle:* ifo-MSM.

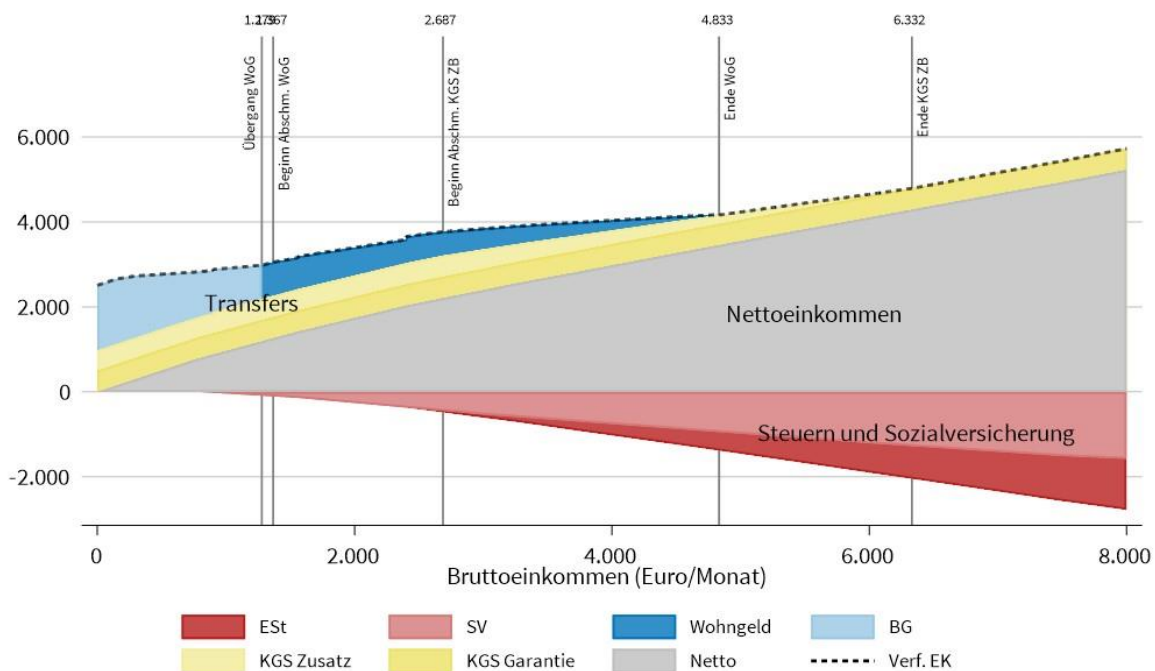
Tabelle 19 EK-Komponenten – Ex5 p – Ehepaar, zwei Kinder, EK 67/33

Brutto	0	520	1.000	1.500	2.000	2.500	3.000	4.000	5.000	7.000
- ESt	0	0	0	0	0	11	72	265	470	931
- SV (AN)	0	0	40	131	261	398	534	759	984	1.411
= Netto	0	520	960	1.369	1.739	2.092	2.394	2.976	3.546	4.659
+ KGS Garantie	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500
+ KGS Zusatz	476	476	500	500	500	500	500	430	324	131
+ Wohngeld	0	0	0	758	658	603	487	236	0	0
+ BG inkl. KdU	1.532	1.276	947	0	0	0	0	0	0	0
= verf. EK	2.508	2.772	2.907	3.127	3.397	3.695	3.880	4.143	4.370	5.289

Hinweise Tabellarisch wird eine Zerlegung des Haushaltseinkommens in einzelne Komponenten im Reformszenario Ex5 p dargestellt. Alle Werte in Euro/Monat. Der zugrundeliegende Musterhaushalt ist ein Ehepaar, zwei Kinder, EK 67/33. *Quelle:* ifo-MSM.

6.2.4.3 Präferierter Reformansatz: Alternative Variante

Abbildung 17 EK-Komponenten – Ex6 8 p. p. pp K25 – Ehepaar, zwei Kinder, EK 67/33



Hinweis: Die Grafik zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens (Verf. EK) bezogen auf das Bruttoeinkommen (Brutto) eines Haushalts nach Verrechnung aller Komponenten: Lohn- und Einkommensteuer (ESt), Sozialversicherungsbeiträge (SV), Kindergrundsicherung (KGS), Wohngeld, Bürgergeld sowie Nettoeinkommen nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen (Netto). Alle Angaben in Euro/Monat. Quelle: ifo-MSM.

Tabelle 20 EK-Komponenten – Ex6 8 p. p. pp K25 – Ehepaar, zwei Kinder, EK 67/33

Brutto	0	520	1.000	1.500	2.000	2.500	3.000	4.000	5.000	7.000
- ESt	0	0	0	0	0	11	72	265	470	931
- SV (AN)	0	0	40	131	261	398	534	759	984	1.411
= Netto	0	520	960	1.369	1.739	2.092	2.394	2.976	3.546	4.659
+ KGS Garantie	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500
+ KGS Zusatz	476	476	500	500	500	500	461	324	186	0
+ Wohngeld	0	0	0	758	658	603	487	236	0	0
+ BG inkl. KdU	1.532	1.276	947	0	0	0	0	0	0	0
= verf. EK	2.508	2.772	2.907	3.127	3.397	3.695	3.841	4.036	4.231	5.159

Hinweise Tabellarisch wird eine Zerlegung des Haushaltseinkommens in einzelne Komponenten im Reformszenario Ex6 8 p. p. pp K25 dargestellt. Alle Werte in Euro/Monat. Der zugrundeliegende Musterhaushalt ist ein Ehepaar, zwei Kinder, EK 67/33. Quelle: ifo-MSM.

Literaturverzeichnis

- Aaberge, R., J. K. Dagsvik und Strøm, S. (1995). Labor Supply Responses and Welfare Effects of Tax Reforms. *Scandinavian Journal of Economics* 97(4), 635-659.
- Bierbrauer, F. J., Boyer, P. C., & Hansen, E. (2023). Pareto-Improving Tax Reforms and the Earned Income Tax Credit. *Econometrica*, 91(3), 1077-1103.
- Blömer, M. J., Fuest, C., & Peichl, A. (2019). Raus aus der Niedrigeinkommensfalle (!)–Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems. *ifo Schnelldienst*, 72(04), 34-43.
- Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2019b), »Was sind die wichtigsten Ansatzpunkte für eine Reform von Hartz IV?«, *Wirtschaftsdienst* 99(4), 243–247
- Blömer, M., & Peichl, A. (2020). *The ifo tax and transfer behavioral microsimulation model* (No. 335). ifo Working Paper.
- Blömer, M., Brandt, P., Dorn, F., Fuest, C. und A. Peichl (2021). Für mehr Beschäftigung und mehr steuerliche Entlastung für Familien: Ein Reformvorschlag zur Einkommensbesteuerung, *ifo Schnelldienst*, 2021, 74, Nr. 10, 37-49
- Bruckmeier, K., & Becker, S. (2018). Auswirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Armutsgefährdung und die Lage von erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Bezieherinnen und Beziehern. *Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)*.
- Buhlmann, F., M. Hebsaker und S. Siegloch (2020), Einführung einer Garantiesicherung, Endbericht, Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, Berlin
- Buhlmann, F., M. Hebsaker, T. Kreuz, J. Schmidhaeuser, S. Siegloch und H. Stichnoth (2022): ZEW EviSTA: A Microsimulation Model of the German Tax and Transfer System, ZEW Discussion Paper No. 22-026, Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Göbel, J., P. Krause, R. Pischner, I. Sieber und G. G. Wagner (2008), Daten- und Datenbankstruktur der Längsschnittstudie Sozio-oekonomisches Panel (SOEP), SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research No. 89, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Kalb, G. R. (2000), Labour Supply and Welfare Participation in Australian Two-Adult Households: Accounting for Involuntary Unemployment and the 'Cost' of Part-time Work, Centre of Policy Studies/IMPACT Centre Working Papers bp-35. Monash University.
- Moffitt, R. A. (1983), An Economic Model of Welfare Stigma, *American Economic Review* 73(5), 1023-1035.
- Schöb, Ronnie (2020): Eine neue solidarische Grundsicherung. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 21(2), 162–184.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2023): Stellungnahme „Reform der Grundsicherung“ vom Oktober 2023.
- van Soest, A. (1995). Structural Models of Family Labor Supply: A Discrete Choice Approach. *Journal of Human Resources* 30(1), 63-88.

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.