

Blömer, Maximilian Joseph; Fuest, Clemens; Peichl, Andreas

**Article**

## Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!) – Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Blömer, Maximilian Joseph; Fuest, Clemens; Peichl, Andreas (2019) : Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!) – Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 72, Iss. 04, pp. 34-43

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/198726>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Maximilian Blömer, Clemens Fuest und Andreas Peichl

# Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!) Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems

In den letzten Monaten hat sich die Debatte über den Reformbedarf beim deutschen Grundsicherungssystem und insbesondere bei Hartz IV intensiviert. In diesem Beitrag legt das ifo Institut einen Reformvorschlag vor, der sich darauf konzentriert, die Beschäftigungsanreize des Grundsicherungssystems zu verbessern. Es werden Fehlanreize abgebaut, die die Empfänger von Grundsicherung derzeit daran hindern, höhere eigene Einkommen zu erzielen und die Abhängigkeit von Transfers zu überwinden oder wenigstens zu reduzieren. Damit die Betroffenen der Niedrigeinkommensfalle entkommen können, muss sich Arbeit lohnen.

## DIE DEBATTE ÜBER REFORMBEDARF BEI HARTZ IV

In den letzten Monaten hat sich die Debatte über den Reformbedarf beim deutschen Grundsicherungssystem und insbesondere bei Hartz IV intensiviert. Kritiker bemängeln, Hartz IV sei ungerecht und begünstige ein Anwachsen des Niedriglohnssektors in Deutschland. Befürworter des bestehenden Systems halten dem entgegen, die Hartz-Reformen hätten den Abbau der Arbeitslosigkeit in Deutschland seit 2005 erst ermöglicht, eine Abschaffung von Hartz IV würde diesen Erfolg gefährden.<sup>1</sup>

Hartz IV (offiziell »Arbeitslosengeld II«) gibt es seit den Hartz-Reformen des Jahres 2005. Durch die Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe wurden Sozialhilfebezieher (leicht) besser und Arbeitslosenhilfebezieher (teilweise deutlich) schlechter gestellt. Gleichzeitig wurde die Bedürftigkeitsprüfung in Form der Vermögensanrechnung verschärft und die Transferleistung an Bedingungen geknüpft, vor allem die Bereitschaft, sich um eine Beschäftigung zu bemühen.

Die Kritik an Hartz IV setzt an verschiedenen Regelungen an. Dazu zählen die Leistungshöhe an sich, die Unabhängigkeit der Leistung von der Erwerbsbiographie, mangelnde Erwerbsanreize wegen hoher Transferentzugsraten (verbunden mit dem Phänomen der »Aufstocker«, das Abhängigkeit von Transfers trotz Beschäftigung bedeutet), das als zu gering betrachtete »Schonvermögen«, die Frage der Angemessen-

heit von Sanktionen bzw. Kürzungen des »Existenzminimums« in bestimmten Fällen<sup>2</sup>, die Stigmatisierung von Bedürftigen durch den Gang zum Amt (mit der Folge der Nichtinanspruchnahme durch anspruchsberechtigte Bedürftige) sowie die Komplexität des Sozialsystems insgesamt. Zur Lösung dieser Probleme werden eine Vielzahl von Reformvorschlägen diskutiert – von minimalinvasiven Eingriffen im bestehenden System bis hin zu Radikalreformen wie der Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens.<sup>3</sup>

In diesem Beitrag unterbreiten wir einen Reformvorschlag, der sich darauf konzentriert, die Beschäftigungsanreize des Grundsicherungssystems zu verbessern. Es werden Fehlanreize abgebaut, die Empfänger von Grundsicherung derzeit daran hindern, höhere eigene Einkommen zu erzielen und die Abhängigkeit von Transfers zu überwinden oder wenigstens zu reduzieren. Damit die Betroffenen der Niedrigeinkommensfalle entkommen können, muss sich Arbeit lohnen.

Die bestehenden Hartz-IV-Hinzuverdienstregelungen bevorzugen Kleinstjobs bis 100 Euro.<sup>4</sup> Darüber hinaus ist es für die Betroffenen selten lohnenswert, die Arbeitszeit auszuweiten und Bruttoeinkommen zu erhöhen. Dabei ist es empirisch erwiesen, dass zu hohe Steuern und Abgaben leistungsfeind-

<sup>2</sup> Ein entsprechendes Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Vereinbarkeit der Sanktionen mit dem Grundgesetz wird für den Sommer 2019 erwartet.

<sup>3</sup> Siehe z.B. die untersuchten Vorschläge in Bruckmeier et al. (2018a) sowie Blömer und Peichl (2018; 2019).

<sup>4</sup> Bruckmeier und Becker (2018) zeigen in ihren Auswertungen mit den PASS-Daten eine deutliche Häufung von Kleinstjobs mit Monatseinkommen knapp unter 100 Euro sowie von geringfügigen Beschäftigungen. Von Praktikern in Job-Centern wird zudem oft vermutet, dass es sich bei der Vielzahl dieser Tätigkeiten um sogenannte »Tarnkappenjobs« handelt, die Schwarzarbeit verschleiern sollen (vgl. Rürup und Heilmann 2012).

<sup>1</sup> Siehe Krebs und Scheffel (2013; 2017), Launov und Wälde (2013), Dustmann et al. (2014) sowie Hartung et al. (2018) für (makro-)ökonomische Analysen der Hartz-Reformen. Vereinfacht zusammengefasst zeigen die Studien, dass die Reformen wichtig für den Rückgang der (strukturellen) Arbeitslosigkeit waren – aber nicht der einzige Erklärungsfaktor hierfür sind.

lich sind. Die höchste Grenzbelastung in Deutschland gibt es aber im Bereich der Grundsicherung. Gerade Hartz-IV-Bezieher werden mit impliziten Grenzsteuersätzen von 80–100% belastet. Mit Kindern und insbesondere bei Alleinerziehenden kann es sogar sein, dass mehr Brutto- zu weniger Nettoeinkommen führt (vgl. Peichl et al. 2017; Bruckmeier et al. 2018b), die implizite Grenzsteuerbelastung also über 100% liegt.

Ein solches System ist schädlich, denn es bestraft Leistung dort, wo sie sich besonders lohnt: wenn man durch eigene Anstrengung der Abhängigkeit von Transfers entkommen will. Die Gefahr, dass Regelungen zur Einkommensanrechnung sowie einsetzende Steuer- und Abgabenlasten (hohe implizite Grenzsteuersätze) Anreize zur Arbeitsaufnahme zerstören, ist seit langer Zeit bekannt. Auch das ifo Institut hat bereits vor über 30 Jahren darauf hingewiesen (vgl. z.B. Nierhaus 1987)<sup>5</sup>. Obwohl gerade die Hartz-Reformen das Ziel hatten, die Anreize zur Arbeitsaufnahme zu verbessern, ist das Problem hoher impliziter Grenzsteuerbelastung von niedrigen Einkommen nach wie vor ungelöst.

Hier setzt unser Reformkonzept an. Wir schlagen vor, die implizite Grenzsteuerbelastung im Niedrigeinkommensbereich neu zu gestalten und sie oberhalb einer Einkommensgrenze von 630 Euro pro Monat auf 60% zu senken. Im Niedrigeinkommensbereich reagieren die Beschäftigten besonders stark auf Arbeitsanreize. Eine Senkung der impliziten Grenzsteuerbelastung kann das Arbeitsangebot deshalb signifikant steigern. Gerade in der aktuellen Arbeitsmarktsituation in Deutschland haben Menschen, die mehr arbeiten wollen, gute Chancen, auch Beschäftigung zu finden. Unsere Schätzungen zeigen, dass die durch die Reform entlasteten Haushalte ihr Arbeitseinkommen so stark ausweiten, dass ihr Nettoeinkommen pro Jahr um durchschnittlich rund 1 000 Euro ansteigt. Die Steigerung entspricht einer Erhöhung des Hartz-IV-Regelsatzes um rund 20%, allerdings handelt es sich hierbei um selbst erzielttes Einkommen.

Eine Reform, die zu mehr Beschäftigung und höheren verfügbaren Einkommen unter den Empfängern von Hartz-IV-Leistungen führt, würde die Einkommensungleichheit in Deutschland verringern und die gesamtwirtschaftliche Produktion steigern – sie wäre effizient und gerecht.

Reformbedarf besteht nicht nur bei den Hinzuverdienstregelungen. Langfristig ist ein besser integriertes und aufeinander abgestimmtes Gesamtsystem der Steuern, Abgaben und Transfers wünschenswert. Die Umsetzung einer solchen umfassenden Reform ist jedoch kurzfristig nur schwer vorstellbar. Deshalb konzentrieren wir uns zunächst auf eine Reform der sozialen Grundsicherung. Neben einer Anpassung der Hinzuverdienstmöglichkeiten beinhalten

unser Reformpaket eine Integration von Arbeitslosengeld II, Kinderzuschlag und Wohngeld zu einer einheitlichen Transferzahlung sowie eine Anpassung der Vermögensanrechnung.

## KRITIK AM AKTUELLEN SYSTEM UND REFORMVORSCHLAG

Durch die Hartz-Gesetze wurden u.a. Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum neuen Arbeitslosengeld II (ALG II, umgangssprachlich »Hartz IV«) zusammengelegt. Erwerbsfähige Hilfsbedürftige erhalten ALG II (monatlicher Regelsatz seit 2019: 424 Euro für den Haushaltsvorstand der Bedarfsgemeinschaft), während nicht erwerbsfähige Hilfsbedürftige das sog. Sozialgeld in gleicher Höhe erhalten. Zusätzlich zum Regelbedarf werden die Beiträge zur Krankenkasse gezahlt, und es gibt noch Leistungen für Kosten der Unterkunft (KdU), einige unregelmäßige Leistungen (auf Antrag) sowie einige Vergünstigungen (z.B. Befreiung von GEZ-Gebühren oder ÖPNV-Tickets). Der durchschnittliche Leistungsumfang (Regelsatz + KdU) beträgt ca. 745 Euro im Monat für einen Single. Falls ein Hilfsbedürftiger ohne wichtigen Grund die Aufnahme einer zumutbaren Arbeit verweigert, kann die Regelleistung um 30%, im Extremfall sogar vollständig gekürzt werden. Die Transferentzugsrate für Hinzuverdienste bzw. zur Anrechnung der Einkünfte der Bedarfsgemeinschaft liegt zwischen 80 und 100%.

Wie in der Einleitung bereits erwähnt, werden in der aktuellen Reformdebatte verschiedene Aspekte des bestehenden Systems kontrovers diskutiert:

1. die Leistungshöhe,
2. die Unabhängigkeit der gewährten Leistungen von der bisherigen Erwerbsbiographie der Empfänger,
3. mangelnde Erwerbsanreize wegen hoher Transferentzugsraten,
4. geringes »Schonvermögen«,
5. die Angemessenheit von Sanktionen bzw. Leistungskürzungen in bestimmten Fällen,
6. Stigmatisierung durch Gang zum Amt (mit der Folge der Nichtinanspruchnahme durch anspruchsberechtigte Bedürftige) sowie
7. die Komplexität des Sozialsystems insgesamt.

Über jeden dieser Punkte kann und sollte man diskutieren. Erstens kann man selbstverständlich über die angemessene Höhe der Leistungen streiten. Kritiker bemängeln, Empfänger von Hartz-IV-Leistungen müssten in Armut leben. In dieser Debatte ist es wichtig, zwischen absoluten und relativen Armutskonzepten zu differenzieren. Mit den Hartz-IV-Leistungen liegt man deutlich über jeder üblichen absoluten Armutsgrenze (z.B. 1,90 US-Dollar pro Tag von UNO oder Weltbank). Anders sieht es bei relativen Armutsgrenzen aus. Die Hartz-IV-Leistungen sind für verschiedene Haushaltstypen unterschiedlich. Bei 40% des Medianeinkommens spricht man von rela-

<sup>5</sup> Und auch im Vorfeld und Nachgang der Hartz-Reformen hat sich das ifo Institut intensiv mit dem Thema beschäftigt: siehe hierzu z.B. Sinn et al. (2002; 2006, 2007a; 2007b) und die Sonderausgabe des ifo Schnelldienstes 60(4), 2007.

tiver Armut, bei 60% von Armutsgefährdung. Singles liegen mit den Hartz-IV-Leistungen unter der Grenze von 60% des mittleren verfügbaren Einkommens (ca. 1 000 Euro). Bei anderen Haushaltstypen ist es ähnlich, manchmal kann man auch knapp über der jeweiligen relativen Armutsgefährdungsgrenze liegen. Grundsätzlich gilt jedoch, dass dieses Grundsicherungsniveau bewusst niedrig gewählt ist. Denn es soll nur das *Existenzminimum* gesichert, nicht jedoch relative Armut verhindert werden. Vor allem soll das sog. »Lohnabstandsgebot« sicherstellen, dass sich Arbeit lohnt, Beschäftigte also besser und nicht schlechter gestellt werden als Nicht-Beschäftigte. Darüber hinaus zeigt sich im internationalen Vergleich (z.B. auf OECD-Ebene), dass das deutsche Niveau der Grundsicherung relativ hoch ist (vgl. Causa und Hermansen 2017).

Das Verfahren zur Berechnung der Hartz-IV-Regelsätze beruht auf unabhängigen statistischen Auswertungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Dieser wissenschaftliche Ansatz hat den Vorteil, dass die Sätze nicht im laufenden politischen (Überbietungs-)Prozess festgelegt werden, sondern empirisch fundiert und transparent berechnet werden. Wir begrüßen dieses Vorgehen und raten dringend davon ab, daran etwas zu ändern. Das bedeutet allerdings nicht, dass das jeweilige Berechnungsverfahren über jede Kritik erhaben ist. Mögliche methodische Fehler müssten korrigiert werden.<sup>6</sup>

Zweitens wurde mit der Einführung von ALG II bewusst die Leistungshöhe unabhängig von vorherigen Einkünften gestaltet. Hier ging es darum zu verhindern, dass dauerhafte Transferleistungen an Empfänger mit ehemals höheren Einkommen die Arbeitsanreize stark einschränken. Dies sollte so beibehalten werden.

Der dritte Punkt, die hohen Transferentzugsraten und die damit verbundenen Fehlanreize, stehen im Mittelpunkt unseres Reformvorschlags und werden weiter unten ausführlich diskutiert.

Viertens gehen von der Höhe des Schonvermögens ebenfalls Anreizwirkungen aus. Aus der Perspektive des Subsidiaritätsprinzips ist es richtig, dass jedermann zunächst eigene Mittel einsetzt, bevor Hilfen des Staates beansprucht werden. Eine volle Vermögensanrechnung untergräbt aber Anreize zur Vorsorge. In dieser Abwägung schlagen wir vor, die Höhe des Schonvermögens zusätzlich an die Erwerbsbiographie zu binden. Das kommt nicht nur denen entgegen, die es als unfair ansehen, wenn Transferempfänger, die nie gearbeitet haben, das gleiche Schonvermögen gewährt wird wie Empfängern, die viele Jahre gearbeitet haben. Es kommt hinzu, dass diese Bindung die Arbeitsanreize stärkt.

Der fünfte Punkt betrifft die Frage, ob Leistungskürzungen bei tatsächlich oder vermeintlich fehlen-

der Bemühung des Transferempfängers, eigenes Einkommen zu erzielen, gerechtfertigt sind. Aus der Sicht der Steuerzahler, die die Transferleistungen finanzieren, ist die Sanktionierung mangelnder Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme bei den Empfängern ein wichtiger Aspekt der Fairness des Gesamtsystems (»Solidarität ist keine Einbahnstraße«). Ob Sanktionen in den richtigen Fällen verhängt werden und ob sie Verhaltensänderungen bei den Sanktionierten verursachen, ist eine empirische Frage.<sup>7</sup> Wir bewerten das Sanktionssystem im Rahmen unseres Reformvorschlags nicht.<sup>8</sup>

Sechstens wird Hartz IV wegen der damit verbundenen Stigmatisierung der Empfänger kritisiert. In der Tat sollten die Leistungen administrativ so gestaltet werden, dass eine Stigmatisierung möglichst vermieden wird. Dazu gehört, dass die Daten der Transferempfänger geschützt werden. Öffentlich zu erklären, der Empfang dieser Transferleistungen sei ein Makel, steigert die gesellschaftliche Stigmatisierung allerdings. Wünschenswert in diesem Zusammenhang ist auch eine weitere Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und Verknüpfung der Daten aus unterschiedlichen Ämtern und Registern (vgl. Nationaler Normenkontrollrat 2017). Dies könnte schließlich zu einer automatischen Auszahlung der Ansprüche an alle Berechtigte führen (vgl. z.B. Blömer und Peichl 2018).<sup>9</sup>

Siebtens ist das deutsche Sozialsystem insgesamt zu kompliziert und teilweise inkonsistent. Derzeit gibt es in Deutschland eine Vielzahl von Behörden, die mehr als 150 steuer- und beitragsfinanzierte Sozialleistungen verwalten. Ein Grund für die Grenzsteuersatzverläufe bei Alleinerziehenden von teilweise über 100% (vgl. Bruckmeier et al. 2018b) ist auch, dass ALG II, Wohngeld und Kinderzuschlag – aufgrund der jeweiligen Zuständigkeit von drei Ministerien – nicht aufeinander abgestimmt sind.<sup>10</sup> Hier sind weitere Reformen dringend notwendig. In unserem Vorschlag

<sup>7</sup> Beispielsweise dokumentieren van den Berg, Uhlendorff und Wolff (2017) einen positiven Effekt der Sanktionen auf die Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit, der aber auch mit niedrigeren Löhnen einhergehen kann.

<sup>8</sup> Es bleibt lediglich festzuhalten, dass die Härte der Sanktionen in Deutschland im OECD-Mittelfeld liegt (vgl. Immervoll und Knotz 2018).

<sup>9</sup> Gleichwohl kann eine entsprechende Komplexität des Systems und die daraus resultierende Nichtinanspruchnahme von Leistungen sogar politisch gewünscht bzw. »optimal« sein (vgl. Kleven und Kopczuk 2011).

<sup>10</sup> Durch das »Starke Familien Gesetz« soll der Kinderzuschlag von 170 auf 185 Euro/Monat je Kind zur Mitte des Jahres 2019 erhöht werden und ab 2020 die Einkommensminderung nur noch 45% statt 50% betragen. Die »Abbruchkante« an der Höchststeinkommensgrenze soll abgeschafft werden. Insgesamt verringern diese Regelungen jedoch nicht die hohen Grenzbelastungen im niedrigen Einkommensbereich, sondern weiten diesen eher noch auf den mittleren Einkommensbereich aus. Zudem wurde 2017 der Unterhaltsvorschuss deutlich verbessert. Jedoch ist auch diese Leistung nicht ausreichend auf den Kinderzuschlag und das Wohngeld abgestimmt. Denn durch die Anrechnung des Unterhaltsvorschusses auf die beiden anderen Leistungen kann sich die Einkommenssituation der betroffenen Haushalte sogar verschlechtern (vgl. Stöwhase 2018). Darüber hinaus bleiben kleinere Sprungstellen sowie hohe Grenzbelastungen durch die Interaktion mit dem Kinderzuschlag und dem Wohngeld bestehen, obwohl der Unterhaltsvorschuss für sich genommen anreiztechnisch relativ neutral ist.

<sup>6</sup> Zur Kritik an der konkreten Vorgehensweise bei der Berechnung der Regelsätze siehe z.B. Bauernschuster et al. (2010), Becker und Tobsch (2016) oder Sell (2016).

adressieren wir dieses Problem nur insofern als wir Wohngeld und Kinderzuschläge mit den Hartz-IV-Leistungen zusammenfassen. Gleichwohl ist langfristig ein integriertes und aufeinander abgestimmtes Gesamtsystem wünschenswert, auch wenn wir einer solchen grundlegenden Reform im politischen Prozess kurzfristig kaum Chancen einräumen und uns deshalb in diesem Beitrag auf eine Reform der Grundversicherung beschränken.<sup>11</sup>

Unser Reformvorschlag enthält folgende Elemente: Erstens die Senkung der Grenzbelastung mit einer Differenzierung nach Haushaltstypen, zweitens die Zusammenfassung der Transferleistungen Arbeitslosengeld II inkl. Kosten der Unterkunft, Wohngeld sowie Kinderzuschlag sowie drittens die Erhöhung des Schonvermögens beim ALG II in Abhängigkeit der individuellen Erwerbshistorie. Die Ausgangshöhe, also das Einkommen bei Arbeitslosigkeit, entspricht im ifo-Vorschlag der bisherigen Höhe von ALG II inkl. KdU.

Der ifo-Vorschlag unterscheidet bezüglich der Grenzbelastung deutlich zwischen Haushalten mit und ohne Kindern. Eine Besserstellung aller Haushalte im Vergleich zum Status quo ist nur mit erheblichen Mehrkosten möglich (vgl. z.B. Blömer und Peichl 2018). Unser Vorschlag ist ohne Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen als ungefähr aufkommensneutral ausgelegt.<sup>12</sup> Aus diesem Grund wird es Gewinner und Verlierer geben. Wir haben uns dafür entschieden, Bedarfsgemeinschaften mit Kindern tendenziell besser zu stellen als Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder. Letztere können einfacher ihr Arbeitsangebot ausweiten und so durch Mehrarbeit die Einkommensverluste kompensieren, die sich im statischen Fall ohne Verhaltensanpassung ergeben würden. Konkret fällt für Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder der durch die derzeitigen Hinzuverdienstregelungen festgelegte Freibetrag in Höhe von 100 Euro pro Monat weg. Hier geht es nicht in erster Linie um Gegenfinanzierung, sondern darum, die Begünstigung von Kleinstjobs im Status quo zu überwinden. Haushalte mit Kindern erhalten weiterhin die Möglichkeit, die ersten 100 Euro anrechnungsfrei hinzuzuverdienen, da diese Haushalte über höhere Fixkosten der Arbeitsaufnahme verfügen.

In Anlehnung an verschiedene Vorschläge (untersucht z.B. in Peichl et al. 2011 sowie Blömer und Peichl 2019), keinen anrechnungsfreien Hinzuverdienst bei Kleinst- und Minijobs zuzulassen, sieht der ifo-Vor-

schlag für Haushalte ohne Kinder eine Grenzbelastung von 100% bis zu einer Grenze von 630 Euro/Monat vor.<sup>13</sup> Für Beschäftigungen über diese Grenze gilt in beiden Varianten ein anrechnungsfreier Hinzuverdienst von 40%, d.h. eine Grenzbelastung von 60%. Für Haushalte mit Kindern modelliert der ifo-Vorschlag ab 100 Euro eine Grenzbelastung von 80%, statt 100%, bis zu einer Grenze von individuell 630 Euro/Monat. Darüberhinausgehende Hinzuverdienste unterliegen ebenfalls einer Grenzbelastung von 60%.

Ein weiteres Element des ifo-Vorschlags betrifft die Anrechnung von Vermögen beim ALG II. Dabei werden die grundsätzlichen Regelungen des § 12 SGB II und des § 65 Abs. 5 beibehalten. Zusätzlich erhöht sich in unserem Reformvorschlag jedoch das Schonvermögen um 150 Euro je Erwerbsjahr (in abhängiger oder selbständiger Beschäftigung) für jede Person in der Bedarfsgemeinschaft.

#### ILLUSTRATION DER ANREIZWIRKUNGEN DES REFORMKONZEPTS

Wie bereits erläutert, verfolgt unser Reformkonzept primär das Ziel, die Leistungsanreize in den unteren Einkommensbereichen zu verbessern und Hindernisse für das Erzielen von Einkommen abzubauen. Dazu verändern wir die Grenzbelastung, die sich durch das Zusammenspiel von Transferleistungen und Transferentzugsraten ergibt.

Zur Illustration des Reformvorschlags werden hier die Brutto-Netto-Verläufe und die korrespondierenden Grenzbelastungen von zwei exemplarischen Musterhaushalten graphisch dargestellt: Wir betrachten erstens einen Single-Haushalt und zweitens einen Alleinerziehenden-Haushalt mit zwei Kindern. Die Reformszenarien werden dabei stets mit dem aktuellen Rechtsstand 2019 (»Status quo«; noch ohne die Änderungen des geplanten »Starke Familien Gesetz«) verglichen.

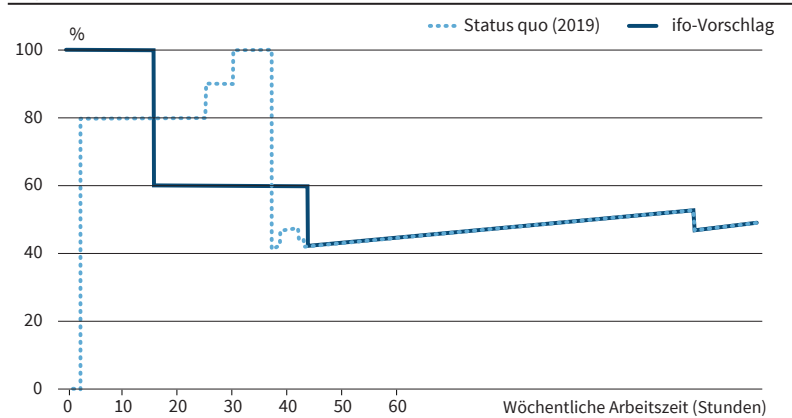
Der Kern unseres Reformkonzepts wird durch Abbildung 1 für das Beispiel eines Single-Haushalts mit einem Bruttostundenlohn in Höhe des Mindestlohns von 9,19 Euro illustriert. Die in der Abbildung dargestellten Grenzbelastungskurven beschreiben, welcher Anteil zusätzlich erzielten Bruttoeinkommens den Beschäftigten in den unteren Einkommensbereichen durch einsetzende Abgaben und entfallende Transferleistungen entzogen wird. Wie Abbildung 1 zeigt, ergibt sich im bestehenden System bei einer Arbeitszeit zwischen rund 20 und 35 Stunden eine Grenzbelastung von mindestens 80, teilweise bis zu 100%. Die Arbeitszeit also beispielsweise von 20 auf 35 Stunden auszudehnen, lohnt sich für den Single praktisch nicht, obwohl dies für ein existenzsicheres Einkommen notwendig wäre.

<sup>13</sup> Das entspricht dem Einkommen, das sich bei einer Beschäftigung von zwei Tagen (16 Stunden) pro Woche und 4,28 Wochen pro Monat zum Mindestlohn in Höhe von 9,19 Euro pro Stunde ergibt.

<sup>11</sup> Siehe z.B. Löffler et al. (2012), Blömer et al. (2017) oder Breuer (2019) für Möglichkeiten eines integrierten Systems bzw. für Entlastungen für Geringverdiener außerhalb des Systems der Grundversicherung.

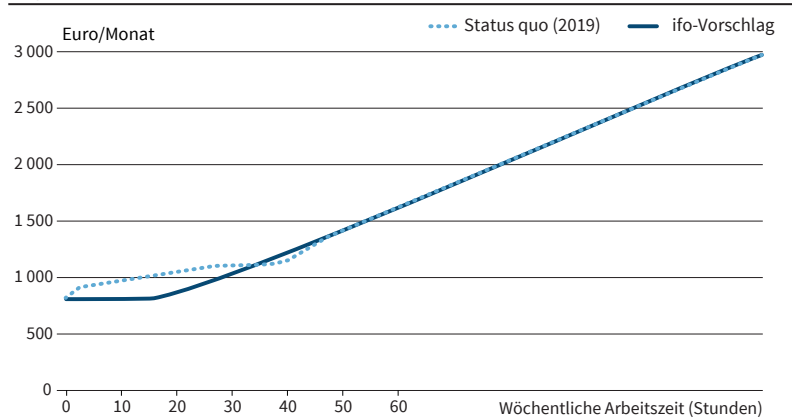
<sup>12</sup> Selbstverständlich sind auch Varianten denkbar, die zusätzliche Ausgaben verursachen. In der Diskussion darf man jedoch nicht vergessen, dass es sich bei Hartz IV um eine Transferleistung handelt. Diese muss durch umverteilende Steuern finanziert werden. Der Besteuerung sind in einer globalisierten Welt jedoch Grenzen gesetzt, da sie immer zu Effizienzverlusten durch Ausweichreaktionen der Besteuerten führt und auch die Erhebungs- und Befolgungskosten nicht zu vernachlässigen sind. Eine weitere Art der Finanzierung wäre eine Reduktion anderer Staatsausgaben zu Gunsten von Hartz IV – z.B. bei der Rente mit 63.

Abb. 1  
Effektive marginale Grenzbelastung  
Single-Haushalt



Hinweis: Die Graphik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung durch Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und Transferentzug bezogen auf die geleisteten Wochenarbeitsstunden bei einem Bruttostundenlohn von 9,19 Euro. Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell. © ifo Institut

Abb. 2  
Verfügbares Haushaltseinkommen  
Single-Haushalt



Hinweis: Die Graphik zeigt das verfügbare Haushaltseinkommen bezogen auf die geleisteten Wochenarbeitsstunden bei einem Bruttostundenlohn von 9,19 Euro. Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell. © ifo Institut

Der ifo-Vorschlag bringt bei Single-Haushalten zwei Veränderungen. Erstens sehen wir bis zu einem Einkommen von 630 Euro eine Grenzbelastung von 100% vor. Der anrechnungsfreie Hinzuverdienst in Höhe von 100 Euro entfällt. Dafür sinkt die Grenzbelastung jenseits eines Einkommens von 630 Euro auf 60%. Das Ziel dieser Veränderungen besteht darin, für Single-Haushalte klare Anreize zu setzen, eine existenzsichernde Beschäftigung im Umfang von zumindest rund 30 Stunden anzustreben, statt sich auf Kleinst- und Minijobs zu beschränken. Damit wird auch der Gefahr begegnet, dass Kleinstbeschäftigungsverhältnisse – etwa in Höhe der anrechnungsfreien 100 Euro pro Monat – mit Schwarzarbeit kombiniert werden. Weitere positive Beschäftigungseffekte, die nicht in Abbildung 1 sichtbar sind, ergeben sich durch die Erhöhung des Schonvermögens in Abhängigkeit von den bisherigen Jahren der Erwerbstätigkeit.

Abbildung 2 illustriert die Auswirkungen der Reform auf das Nettoeinkommen des betrachteten Single-Haushalts mit einem Stundenlohn in Höhe

von 9,19 Euro. Bei niedrigen Arbeitszeiten ist das Nettoeinkommen etwas geringer als im Status quo, weil der anrechnungsfreie Hinzuverdienst in Höhe von 100 Euro wegfällt. Bei längeren Arbeitszeiten wird der Haushalt etwas besser oder zumindest gleich gut gestellt wie im bestehenden System.

Der Nettoeinkommensverlauf für einen beispielhaften Alleinerziehenden-Haushalt mit zwei Kindern wird in Abbildung 4 gezeigt. Wie zu erkennen ist, ermöglicht es der ifo-Vorschlag, Haushalten mit Kindern auch bei Hinzuverdiensten im Kleinst- und Minijobbereich eine Erhöhung des Haushaltsnettoeinkommens zu erzielen. Die Besserstellung im Vergleich zu Singles ist dadurch gerechtfertigt, dass es für Haushalte mit Kindern wegen der Kinderbetreuung deutlich schwieriger ist, länger zu arbeiten, auch wenn längere Arbeitszeiten hier ebenfalls wünschenswert wären.

In der korrespondierenden Abbildung 3 zur Grenzbelastung ist zu erkennen, dass der Transferentzug bis zu einem Bruttoeinkommen von 630 Euro/Monat genau wie

im Status quo verläuft. Ab diesem Einkommen stellt sich der Musterhaushalt durch die geringere Grenzbelastung von 60% besser als im Status quo.

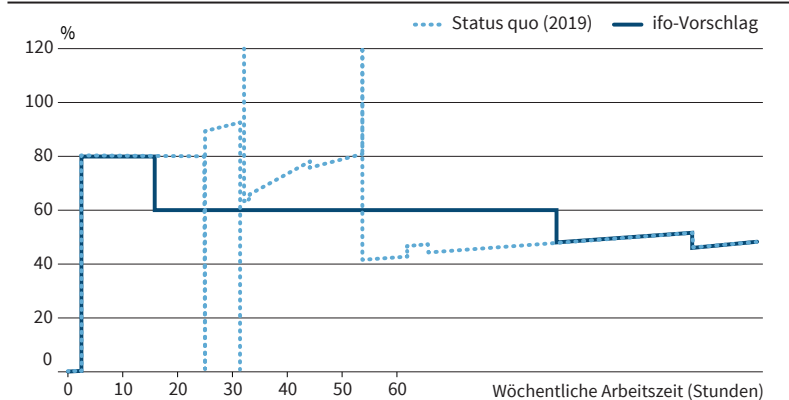
**AUSWIRKUNGEN AUF ÖFFENTLICHE HAUSHALTE, BESCHÄFTIGUNG UND EINKOMMENSVERTEILUNG: BERECHNUNGSMETHODE UND ERGEBNISSE**

Wir analysieren die ökonomischen Auswirkungen unseres Reformvorschlags mit dem ifo-Mikrosimulationsmodell. Das Modell erlaubt es abzuschätzen, wie sich Veränderungen im Steuer- und Transfersystem auf individuelle Arbeitsanreize und die Beschäftigungsentwicklung, auf die Einkommensverteilung und verschiedene Haushaltstypen sowie auf die öffentlichen Haushalte – d.h. das Steueraufkommen, die Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen und die Zahlung staatlicher Transferleistungen – auswirken.

Für die Analyse von Budgetwirkungen gehen Mikrosimulationsmodelle über einfache saldenmechanische Abschätzungen deutlich hinaus, da sie Verhaltensanpassungen auf dem Arbeitsmarkt explizit

Abb. 3

### Effektive marginale Grenzbelastung Alleinerziehend, zwei Kinder



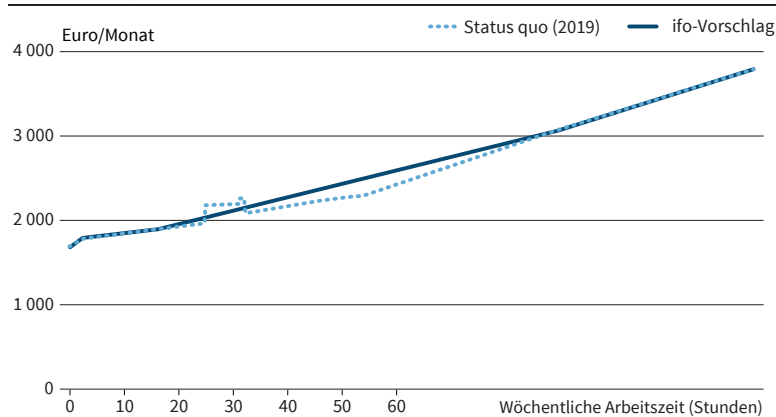
Hinweis: Die Graphik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung durch Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und Transferentzug bezogen auf die geleisteten Wochenarbeitsstunden bei einem Bruttostundenlohn von 9,19 Euro. Grenzbelastung zur besseren Darstellung bei -1 und 120% trunziert.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell

© ifo Institut

Abb. 4

### Verfügbares Haushaltseinkommen Alleinerziehend, zwei Kinder



Hinweis: Die Graphik zeigt das verfügbare Haushaltseinkommen bezogen auf die geleisteten Wochenarbeitsstunden bei einem Bruttostundenlohn von 9,19 Euro.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

© ifo Institut

modellieren und somit eine Ex-ante-Abschätzung der Wirkungen bieten: Erstens, Sofortwirkungen ohne Verhaltenseffekte (in der folgenden Ergebnisdarstellung als »ohne Anpassung« bezeichnet) und zweitens, längerfristige Wirkungen mit Verhaltenseffekt auf das Arbeitsangebot (»mit Anpassung«).

Als Datengrundlage für die Simulation dient das Sozio-oekonomische Panel (SOEP). Die repräsentative Stichprobe der Bevölkerung umfasst über 20 000 Personen in rund 11 000 Haushalten. Wir nutzen die im SOEP genannten Vorjahresangaben zu Einkommen und Beschäftigung und schreiben alle Einkommensangaben mittels des vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Verbraucherpreisindex fort. Um mögliche Verhaltensreaktionen und Beschäftigungsanpassungen aufgrund der Reformen zwischen dem Jahr der Beschäftigungsinformationen (2016) und dem Status quo (2019) zu berücksichtigen, simulieren wir die Änderungen des Arbeitsvolumens und der Löhne zwischen beiden Jahren.

In einem ersten Schritt bilden wir das Steuer- und Transfersystem zum Rechtsstand Anfang 2019 nach. Dabei wird unter Berücksichtigung von Freibeträgen, Anrechnungspauschalen, Sonderausgaben sowie Abzugsbeträgen für außergewöhnliche Belastungen und sonstige Privataufwendungen das individuell verfügbare Nettoeinkommen für jeden Fall der Stichprobe gemäß dem jeweiligen Haushaltskontext berechnet. Anschließend werden die Ergebnisse mit den Fallgewichten multipliziert und damit auf die Gesamtpopulation hochgerechnet.

Genauso werden für den ifo-Vorschlag die individuellen Steuer- und Transferzahlungen und die Nettoeinkommen der Haushalte ermittelt. Auf diese Weise können sowohl die Gesamteffekte als auch die Auswirkungen auf jeden einzelnen Haushaltstyp analysiert werden. Um die Reformeffekte auf das Arbeitsangebot zu simulieren, verwenden wir ein diskretes Nutzenmodell in Anlehnung an van Soest (1995).

Dabei handelt es sich um ein statisches, strukturelles Haushaltsarbeitsangebotsmodell, das die Arbeitsangebotsentscheidung der Haushaltsmitglieder als optimale Wahl zwischen einer begrenzten Anzahl von möglichen Arbeitszeitkategorien modelliert. Bei den Berechnungen wird zudem sowohl im Status quo als auch in der Reformvariante eine endogene Inanspruchnahme der Transferleistungen simuliert.<sup>14</sup> Damit werden implizit Gründe wie Stigmaeffekte durch den Transferbezug oder die Komplexität der Beantragung, aber auch in den SOEP-Daten nicht beobachtbare formale Gründe, die zu einer Nichtinanspruchnahme führen, berücksichtigt. Durch Eingriffe in das Steuer- und Transfersystem verändert sich der

<sup>14</sup> Die fiskalischen Kosten eine Ausweitung der Transferleistung und einer potenziellen Empfängerbasis wären bei einer 100%-Inanspruchnahme des ALG II höher. Empirisch werden teilweise hohe Quoten der Nichtinanspruchnahme bezogen auf die Anzahl der Haushalte ausgewiesen. Die Studien weisen allerdings auch darauf hin, dass der überwiegende Teil der Nichtinanspruchnahme-Haushalte durch kleine Ansprüche entstehen (vgl. Bruckmeier et al. 2013). Siehe auch Blömer und Peichl (2018) für Simulationsrechnungen mit 100% Inanspruchnahme und eine Quantifizierung der zusätzlichen Kosten.

Tab. 1

**Beschäftigungswirkungen – ifo-Vorschlag**

	Vollzeitäquivalente		Arbeitsmarktpartizipation	
	Tsd. VZÄ	%	Tsd. Personen	%
Gesamt	216	0,72	82	0,26
Männer	112	0,68	76	0,49
Frauen	103	0,77	6	0,04

Anmerkung: Beschäftigungswirkungen im Vergleich zum Status quo. Vollzeitäquivalente bemisst den Beschäftigungseffekt, umgerechnet in Vollzeitbeschäftigten mit 40 Wochenarbeitsstunden. Arbeitsmarktpartizipation gibt an, wie viele Erwerbspersonen zusätzlich in Beschäftigung wechseln.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

Nutzen einzelner Arbeitszeitkategorien, so dass es im Einzelfall zu Verhaltensänderungen kommen kann. Die Arbeitsangebotseffekte ergeben sich als Summe der simulierten nutzenmaximierenden individuellen Entscheidungen vor dem Hintergrund veränderter monetärer Erwerbsanreize.

**ERGEBNISSE**

Tabelle 1 zeigt die Beschäftigungswirkungen des ifo-Vorschlags im Vergleich zum Status quo. Die Beschäftigungswirkungen werden dabei in Vollzeitäquivalenten und als Arbeitsmarktpartizipation ausgewiesen. Vollzeitäquivalente bemisst den gesamten Beschäftigungseffekt einschließlich verlängerter Arbeitszeit, umgerechnet in Vollzeitbeschäftigte mit 40 Wochenarbeitsstunden. Arbeitsmarktpartizipation gibt an, wie viele Erwerbspersonen, die vorher nicht gearbeitet haben, zusätzlich in Beschäftigung wechseln.

Der ifo-Vorschlag wirkt so, dass die insgesamt geleisteten Arbeitsstunden deutlich ausgeweitet werden. Die Arbeitsmarktpartizipation ändert sich ebenfalls, erhöht sich aber vergleichsweise weniger stark. Dies liegt daran, dass Kleinstjobs und Minijobs im ifo-Vorschlag weniger attraktiv geworden sind und Personen, die diese Jobs vorher ausgeübt haben, sich entweder für eine Ausweitung der Arbeitszeit oder aber für eine Aufgabe des Jobs entscheiden.

Im ifo-Vorschlag ist der Anstieg der Arbeitszeiten, gemessen in Vollzeitäquivalenten, bei Frauen stärker, während bei Männern der Effekt auf die Arbeitsmarktpartizipation größer ausfällt.

Betrachtet man die Veränderung des verfügbaren Haushaltseinkommens über

alle Haushaltstypen hinweg, hat der ifo-Vorschlag zunächst kurzfristig (ohne Anpassung der Beschäftigung) leicht negative Auswirkungen auf das Haushaltseinkommen nach Steuern und Transfers (vgl. Tab. 2). Im Durchschnitt verringert sich das verfügbare Haushaltseinkommen jedoch nur um 30 Euro pro Jahr. Die

Direktwirkungen wären bei Singles etwas stärker als bei Alleinerziehenden. Paare ohne Kinder verzeichnen einen knappen Einkommensrückgang, während Paare mit Kindern etwas bessergestellt werden. Nach Anzahl der Kinder wirkt der ifo-Vorschlag so, dass gerade Haushalte ohne Kinder sich knapp schlechterstellen, sofern sie ihr Arbeitsangebot nicht anpassen. Bei Haushalten mit einem oder zwei Kindern würde sich auch ohne Anpassung des Arbeitsangebotes keine Änderung im verfügbaren Haushaltseinkommen ergeben, während Haushalte mit drei und mehr Kindern bereits bessergestellt werden.

Insgesamt zeigt sich, dass auch ohne Verhaltensanpassungen zu berücksichtigen, der Wegfall des Kinderzuschlages durch die geringeren Anrechnungsraten und der damit geringere Transferentzug bereits kompensiert werden kann.

Bezieht man mittelfristige Anpassungen des Arbeitsangebots mit ein, ergibt sich allerdings ein

Tab. 2

**Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – ifo-Vorschlag**

	Ausgangswert Euro	Veränderung			
		ohne Anpassung		mit Anpassung	
	Status quo Euro	Euro	%	Euro	%
Gesamt	33 812	- 29	- 0,09	77	0,23
Nach Haushaltstyp					
Alleinstehend	22 044	- 51	- 0,23	20	0,09
Alleinerziehend	24 918	- 47	- 0,19	234	0,94
Paar ohne Kinder	44 411	- 20	- 0,04	30	0,07
Paar mit Kindern	49 147	18	0,04	283	0,57
Nach Anzahl der Kinder					
Ohne Kinder	31 149	- 38	- 0,12	24	0,08
Ein Kind	42 265	- 2	- 0,01	241	0,57
Zwei Kinder	46 231	- 2	- 0,01	301	0,65
Drei Kinder	42 819	51	0,12	303	0,71
Vier und mehr Kinder	38 987	50	0,13	353	0,91
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo					
1. Dezil	8 674	- 57	- 0,65	- 22	- 0,26
2. Dezil	15 609	- 85	- 0,55	100	0,64
3. Dezil	18 733	- 68	- 0,36	189	1,01
4. Dezil	22 569	- 43	- 0,19	152	0,67
5. Dezil	25 077	- 9	- 0,04	138	0,55
6. Dezil	29 649	- 17	- 0,06	73	0,25
7. Dezil	35 281	- 9	- 0,03	52	0,15
8. Dezil	41 152	- 6	- 0,01	48	0,12
9. Dezil	52 988	- 2	0,00	27	0,05
10. Dezil	89 896	- 1	0,00	6	0,01

Anmerkung: Die Tabelle weist die Wirkungen auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum Status quo aus.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.



Tab. 3

**Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – ifo-Vorschlag mit Erhöhung des Schonvermögens**

	Ausgangswert Status quo	Veränderung ohne Anpassung	
	Euro	Euro	%
Gesamt	33 812	- 16	- 0,05
Nach Haushaltstyp			
Alleinstehend	22 044	- 37	- 0,17
Alleinerziehend	24 920	- 24	- 0,10
Paar ohne Kinder	44 411	- 14	- 0,03
Paar mit Kindern	49 148	43	0,09
Nach Anzahl der Kinder			
Ohne Kinder	31 149	- 28	- 0,09
Ein Kind	42 265	24	0,06
Zwei Kinder	46 232	22	0,05
Drei Kinder	42 820	61	0,14
Vier und mehr Kinder	38 987	65	0,17
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo			
1. Dezil	8 674	14	0,16
2. Dezil	15 608	- 67	- 0,43
3. Dezil	18 733	- 56	- 0,30
4. Dezil	22 568	- 29	- 0,13
5. Dezil	25 077	- 2	- 0,01
6. Dezil	29 649	- 12	- 0,04
7. Dezil	35 281	- 7	- 0,02
8. Dezil	41 152	- 4	- 0,01
9. Dezil	52 989	- 2	0,00
10. Dezil	89 897	0	0,00

Anmerkung: Die Tabelle weist die Wirkungen auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum Status quo aus.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

anderes, heterogeneres Bild der Reform. Im Durchschnitt profitieren gerade Alleinerziehende und Paare mit Kindern spürbar von der Reform, während Alleinstehende und Paare ohne Kinder nur ein leichtes Plus verzeichnen. Insgesamt wirken die Steigerungen der verfügbaren Einkommen nicht sonderlich hoch. Bei der Interpretation der Zahlen ist aber zu berücksichtigen, dass nur ein Teil der Haushalte in den jeweiligen Einkommensdezilen überhaupt Arbeitslosengeld II erhält und von diesen Haushalten wiederum nur ein Teil sein Arbeitsangebot tatsächlich anpasst. Dort, wo Haushalte ihr Arbeitsangebot angleichen, sind die Einkommenswirkungen erheblich größer: Für alle betroffenen Haushalte beträgt der durchschnittliche Pro-Kopf-Effekt 175 Euro. Hierbei ist jedoch zu bedenken, dass es statisch im Vergleich zum Status quo sowohl Gewinner- als auch Verliererhaushalte gibt. Außerdem erhöhen manche Haushalte ihr Arbeitsangebot, während andere weniger arbeiten. Letzteres kann zu Einkommensrückgängen führen. Bei den Haushalten, die bessergestellt werden und ihre Beschäftigung ausweiten, beträgt der durchschnittliche Einkommenszuwachs 1 031 Euro. Dies entspräche einer Erhöhung des Hartz-IV-Regelsatzes um rund 20% – allerdings erhöhen die Haushalte hier ihr Nettoeinkommen aus eigener Kraft und sind deshalb weniger auf staatliche Unterstützung angewiesen.

In Tabelle 3 geben wir die Direktwirkungen – ohne Anpassung – auf die durchschnittlich verfügbaren

Haushaltseinkommen an, würde der ifo-Vorschlag zudem um die vorgeschlagene Anhebung des Schonvermögens erweitert.

In Tabelle 4 zeigen wir die Auswirkungen des ifo-Vorschlags auf drei zentrale Ungleichheitsmaße: den Gini-Koeffizienten, das P90/P10-Maß und die Armutsrisikoquote.

Sowohl vor als auch nach der Anpassung hat der ifo-Vorschlag nur begrenzte Auswirkungen auf aggregierte Maße der Ungleichheit der verfügbaren Einkommen. Ohne Berücksichtigung der Anpassungseffekte steigt die Ungleichheit, am P90/P10-Verhältnis gemessen, sogar leicht an. Berücksichtigt man die Anpassungseffekte, sinken alle Ungleichheitsmaße leicht.

Wie Tabelle 5 zeigt, hat auch die Erhöhung des Schonvermögens keine merklichen Auswirkungen auf die

Ungleichheit.

Die fiskalischen Wirkungen auf das Gesamtbudget sind in Tabelle 6 zu finden. Der ifo-Vorschlag wirkt gerade durch die Ausweitung des Arbeitsangebots positiv auf den Staatshaushalt.

Durch den Wegfall der Hinzuverdienstregelung des 100-Euro-Freibetrages im ALG II bei Haushalten ohne Kindern wird der Staatshaushalt zunächst entlastet. Zusätzliche Kosten entstehen hingegen durch die deutlich geringere Grenzbe-

Tab. 4

**Veränderung der Armuts- und Ungleichheitsmaße – ifo-Vorschlag**

Maß	ohne Anpassung	mit Anpassung
Gini-Koeffizient	0,001	- 0,001
P90/P10	0,036	0,000
Armutsrisikoquote	0,002	- 0,004

Anmerkung: Die Tabelle weist die absolute Veränderung verschiedener Verteilungsmaße im Vergleich zum Status quo aus.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tab. 5

**Veränderung der Armuts- und Ungleichheitsmaße – ifo-Vorschlag mit Erhöhung des Schonvermögens**

Maß	ohne Anpassung
Gini-Koeffizient	0,000
P90/P10	0,008
Armutsrisikoquote	0,001

Anmerkung: Die Tabelle weist die absolute Veränderung verschiedener Verteilungsmaße im Vergleich zum Status quo aus.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tab. 6

**Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro – ifo-Vorschlag**

Budgetgröße	ohne Anpassung	mit Anpassung
Direkte Steuern	0,0	1,0
SV-Beiträge (AN und AG)	0,0	2,6
Transfers	1,2	0,9
Gesamt	1,2	4,4

Anmerkung: Budgetwirkung der Reform im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tab. 7

**Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro – ifo-Vorschlag mit Erhöhung des Schonvermögens**

Budgetgröße	ohne Anpassung
Direkte Steuern	0,0
Sozialversicherung (AN und AG)	0,0
Transfers	0,7
Gesamt	0,7

Anmerkung: Budgetwirkung der Reform im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

lastung von 60% im mittleren Bruttoeinkommensbereich, sie überdecken aber nicht die Einsparungen.

Im ifo-Vorschlag entfallen die Ausgaben für Wohngeld sowie für den Kinderzuschlag. An die Stelle dieser im Status quo vorgelagerten Leistungen tritt dann teilweise Arbeitslosengeld II inklusive der Kosten der Unterkunft. Die geringere Grenzbelastung belastet das Staatsbudget bei gegebener Beschäftigung.

Wenn man berücksichtigt, dass die Haushalte in den Reformszenarien ihr Arbeitsangebot ausweiten und gerade in sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen mehr gearbeitet wird, dann ergibt sich eine Entlastung des öffentlichen Budgets. So steigen nach dem ifo-Vorschlag die Sozialversicherungsabgaben von Arbeitnehmern und Arbeitgebern um ca. 2,6 Mrd. Euro/Jahr. Da es sich hauptsächlich um eine Reform im Niedrigeinkommensbereich handelt, ist der Arbeitsangebotseffekt auf die direkten Steuern (Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag) vergleichsweise gering und liegt bei ca. 1 Mrd. Euro pro Jahr.

Bei der zusätzlichen Erhöhung des Schonvermögens fällt das fiskalische Plus etwas geringer aus, da nun mehr Haushalte Anspruch auf ALG II haben (vgl. Tab. 7).

**FAZIT**

Die bestehenden Regelungen im Bereich der sozialen Grundsicherung haben den erheblichen Nachteil, dass sie aufgrund nicht aufeinander abgestimmter Transfers und Transferentzugsregeln teilweise zu impliziten Grenzsteuersätzen von deutlich über 100% führen. Das hat zur Folge, dass Transferempfänger erhebliche Anreize haben, sich auf Kleinstjobs zu beschränken. Derartige Beschäftigungsverhältnisse

sind einer Arbeitslosigkeit vorzuziehen, aber sie bieten in der Regel nur beschränkte Entwicklungsperspektiven und erlauben es kaum, die Abhängigkeit von staatlichen Transfers nachhaltig zu überwinden.

Der in diesem Beitrag vorgestellte ifo-Vorschlag zur Reform der sozialen Grundsicherung führt dazu, dass sich (mehr) Arbeit auch bei niedrigen Stundenlöhnen wieder lohnt. Durch die verbesserten Anreizstrukturen können Betroffene der Abhängigkeit von Transfers aus eigener Kraft leichter entkommen als im Status quo. Die Beschäftigung nimmt zu, ohne dass zusätzliche Kosten für den Staatshaushalt entstehen. Die Vorgabe der Aufkommensneutralität bedeutet, dass vor Verhaltensanpassungen einige Haushalte gewinnen, während andere verlieren. Diese Verluste werden jedoch bei den meisten, wenn auch nicht bei allen Haushalten, durch ausgedehnte Beschäftigung überkompensiert. Wenn man Einkommensverluste ganz ausschließen will, müsste man etwas schlechtere fiskalische Wirkungen in Kauf nehmen. Trotz dieser Einschränkungen reduziert die von uns vorgeschlagene Reform nach üblichen Ungleichheitsmaßen die Einkommensungleichheit. Eine Reform, die sowohl die Beschäftigung und damit die gesamtwirtschaftliche Effizienz des Transfersystems steigert als auch die aggregierte Ungleichheit der verfügbaren Einkommen senkt, ist also möglich.

**LITERATUR**

Bauernschuster, St., W. Geis, Chr. Holzner und H. Rainer (2010), »Das Bundesverfassungsgerichtsurteil zu den Hartz-IV-Regelsätzen: Hintergrund und Bedeutung«, *ifo Schnelldienst* 63(5), 21–29.

Becker, I. und V. Tobsch (2010), *Regelbedarfsbemessung – methodisch konsistente Berechnungen auf Basis der EVS 2013 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland*, verfügbar unter: [https://www.diakonie.de/fileadmin/user\\_upload/Becker\\_11\\_2016\\_Gutachten\\_Regelbedarfsbemessung.pdf](https://www.diakonie.de/fileadmin/user_upload/Becker_11_2016_Gutachten_Regelbedarfsbemessung.pdf).

Blömer, M., F. Buhlmann, M. Löffler, A. Peichl und H. Stichnoth (2017). »Kinderfreibeträge in der gesetzlichen Rentenversicherung: Verteilungs- und Verhaltenswirkungen«, *Wirtschaftsdienst* 97, 266–271.

Blömer, M. und A. Peichl (2018), Ein »Garantieeinkommen für Alle«, *Studie in Zusammenarbeit mit der Bundesarbeitsgemeinschaft Wirtschaft und Finanzen von Bündnis 90/Die Grünen*, ifo Forschungsberichte 97, ifo Institut, München.

Blömer, M. und A. Peichl (2019) *Anreize für Erwerbstätige zum Austritt aus dem Arbeitslosengeld-II-System und ihre Wechselwirkungen mit dem Steuer- und Sozialversicherungssystem*, Studie im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, verfügbar unter: <https://www.freiheit.org/sites/default/files/uploads/2019/02/04/ifoforschungsbericht-final2019-02-05.pdf>.

Breuer, Chr. (2019), »Dilemma Hartz IV: Geringverdiener entlasten«, *Wirtschaftsdienst* 99(2), 82–83.

Bruckmeier, K. und S. Becker (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), Nürnberg.

Bruckmeier, K., J. Mühlhan und A. Peichl (2018a), »Mehr Arbeitsanreize für einkommenschwache Familien schaffen.« *ifo Schnelldienst* 71(2), 25–28.

Bruckmeier, K., J. Mühlhan und J. Wiemers (2018b), *Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken: Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag*, Forschungsbericht, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.

Bruckmeier, K., J. Pauser, U. Walwei und J. Wiemers (2013), *Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung*, Forschungsbericht, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.

- Causa, O. und M. Hermansen (2017), »Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries«, OECD Economics Department Working Papers, Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), Paris.
- Dustmann, Chr., B. Fitzenberger, U. Schönberg und A. Spitz-Oener (2014), »From Sick and Man of Europe and to Economic and Superstar: Germany's and Resurgent Economy«, *Journal of Economic Perspectives* 28, 167–188.
- Fuest, C. und A. Peichl (2008), »Grundeinkommen vs. Kombilohn: Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen und Unterschiede im Empfängerkreis.« *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften* 59 (2), 94–113.
- Hartung, B., Ph. Jung und M. Kuhn (2018), »What Hides behind the German Labor Market Miracle? Unemployment Insurance Reforms and Labor Market Dynamics.« Discussion Paper, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.
- ifo Schnelldienst (2007), *Sonderausgabe Reformkonzepte zur Erhöhung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich*, ifo Institut, München.
- Immervoll, H. und C. Knotz (2018), »How demanding are activation requirements for jobseekers«, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), Paris.
- Kleven, H. J. und W. Kopczuk (2011), »Transfer Program Complexity and the Take-Up of Social Benefits.« *American Economic Journal: Economic Policy* (American Economic Association) 3(2), 54–90.
- Krebs, T. und M. Scheffel (2013), »Macroeconomic evaluation of labor market reform in Germany«, *IMF Economic Review* 61, 664–701.
- Krebs, T. und M. Scheffel (2017), »Labor Market Institutions and the Cost of Recessions«, Working Paper, International Monetary Fund (IMF), Washington, D.C.
- Launov, A. und K. Wälde (2013), »Estimating Incentive and Welfare Effects of Nonstationary Unemployment Benefits«, *International Economic Review* 54(10), 1159–1198.
- Löffler, M., A. Peichl, N. Pestel, H. Schneider und S. Sieglöcher (2012), »Effizient, einfach und gerecht: Ein integriertes System zur Reform von Einkommensteuer und Sozialabgaben«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 13(3), 196–213.
- Nationaler Normenkontrollrat (2017), *Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren*, verfügbar unter: <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/476004/12c91fffb877685f4771f34b9a5e08fd/2017-10-06-download-nkr-gutachten-2017-data.pdf?download=1>
- Nierhaus, W. (1987), *Umverteilung in der Bundesrepublik Deutschland. Das Zusammenwirken von Steuern und Sozialtransfers. Band 2. Modellanalyse des gegenwärtigen Systems*, ifo Institut für Wirtschaftsforschung München.
- Peichl, A., F. Buhlmann und M. Löffler (2017), *Grenzelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Peichl, A., N. Pestel, H. Schneider und S. Sieglöcher (2011), »Reform der Hartz IV-Hinzuverdienstregelungen: Ein verfehelter Ansatz«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 12(2), 12–26.
- Rürup, B. und D. Heilmann (2012), »Arbeitsmarktreformen: Was noch zu tun bleibt«, *Wirtschaftsdienst* 92, 339–344.
- Sell, St. (2016), »Der Streit um die (Nicht-)Erhöhung der Hartz-IV-Regelbedarfe.« *MAKRONOM* 9.
- Sinn, H.-W., Chr. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2002), »Aktivierende Sozialhilfe – Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum«, *ifo Schnelldienst* 55(9), 3–52.
- Sinn, H.-W., Ch. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2006), »Aktivierende Sozialhilfe 2006 – das Kombilohn-Modell des ifo Instituts.«, *ifo Schnelldienst* 59 (2), 6–27.
- Sinn, H.-W., Chr. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2007a), »Die zentralen Elemente der Aktivierenden Sozialhilfe.« *ifo Schnelldienst* 60(4), 48–53.
- Sinn, H.-W., W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2007b), »Reformkonzepte zur Erhöhung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich: Ein Überblick.«, *ifo Schnelldienst* 60(4), 3–20.
- Stöwhase, S. (2018), »Weniger Einkommen wegen des Unterhaltsvorschusses«, *Soziale Sicherheit* 67, 201–206.
- van den Berg, G. J., A. Uhlendorff und J. Wolff (2007), »Under Heavy Pressure: Intense Monitoring and Accumulation of Sanctions for Young Welfare Recipients in Germany« Discussion Paper, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.
- van Soest, A. (1995), »Structural Models of Family Labor Supply: A Discrete Choice Approach«, *The Journal of Human Resources* (JSTOR) 30(1), 63–88.