

Blömer, Maximilian; Litsche, Simon; Peichl, Andreas

**Research Report**

## Gutachten zum Reformvorschlag "Kindergrundsicherung"

ifo Forschungsberichte, No. 124

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Blömer, Maximilian; Litsche, Simon; Peichl, Andreas (2020) : Gutachten zum Reformvorschlag "Kindergrundsicherung", ifo Forschungsberichte, No. 124, ISBN 978-3-95942-102-7, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/272935>

**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.*

## Gutachten zum Reformvorschlag „Kindergrundsicherung“

*Maximilian Blömer, Simon Litsche, Andreas Peichl*





# Gutachten zum Reformvorschlag „Kindergrundsicherung“

## Endbericht

Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen

### *Autoren*

Maximilian Blömer, Simon Litsche, Prof. Dr. Andreas Peichl

Dezember 2020

**ifo** INSTITUT

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung  
an der Universität München e.V.

ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen

### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN: 978-3-95942-102-7

Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlags ist es auch nicht gestattet, dieses Buch oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf andere Art zu vervielfältigen.

© ifo Institut, München 2021

Druck: ifo Institut, München

ifo Institut im Internet:

<http://www.ifo.de>

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungsverzeichnis</b> . . . . .	<b>4</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b> . . . . .	<b>5</b>
<b>1 Untersuchungsgegenstand und Überblick</b> . . . . .	<b>6</b>
<b>2 Methodisches Vorgehen</b> . . . . .	<b>10</b>
2.1 Mikrosimulation . . . . .	10
2.2 Musterhaushalte . . . . .	11
<b>3 Modellierung der Reformvarianten</b> . . . . .	<b>13</b>
3.1 Reformelemente . . . . .	13
3.1.1 Kindergrundsicherung . . . . .	13
3.1.2 Kinderfreibetrag bei Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag . . . . .	15
3.1.3 Unterhaltsvorschuss . . . . .	17
3.1.4 Arbeitslosengeld II . . . . .	17
3.2 Rechenbeispiele . . . . .	19
3.3 Zwischenfazit zu grundsätzlichen Reformelementen . . . . .	20
<b>4 Varianten und Gestaltungsoptionen</b> . . . . .	<b>22</b>
4.1 Abschmelzgrenze . . . . .	22
4.2 Transferentzugsrate . . . . .	26
4.3 Höhe des Garantie-Betrags . . . . .	29
4.4 Zwischenfazit zu den Reformoptionen . . . . .	29
<b>5 Hochrechnung auf die Gesamtbevölkerung</b> . . . . .	<b>31</b>
5.1 Arbeitsangebot . . . . .	31
5.2 Verfügbare Haushaltseinkommen . . . . .	32
5.3 Ungleichheitsmaße . . . . .	34
5.4 Fiskalische Wirkungen . . . . .	34
5.5 Zwischenfazit zu den Simulationsrechnungen . . . . .	36
<b>6 Fazit</b> . . . . .	<b>39</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> . . . . .	<b>40</b>
<b>A Anhang</b> . . . . .	<b>42</b>

## Abbildungsverzeichnis

1	Brutto-KG-Verlauf – Varianten 1a, 1c, 2a, 2c – Paar, ein Kind, Einkommen 50/50 . . . . .	14
2	EK-Komponenten – Status quo (2020) – Paar, drei Kinder, Einkommen 50/50 . . . . .	18
3	EK-Komponenten – Variante 3b – Paar, drei Kinder, Einkommen 50/50 . . . . .	18
4	Brutto-KG-Verlauf – Varianten 1b, 2b, 3b – Paar, ein Kind, Einkommen 50/50 . . . . .	23
5	Brutto-Netto-Verlauf – Varianten 1b, 2b, 3b – Paar, ein Kind, Einkommen 50/50 . . . . .	25
6	Brutto-Netto-Verlauf – Varianten 1b, 2b, 3b – Paar, drei Kinder, Einkommen 50/50 . . . . .	25
7	Brutto-KG-Verlauf – Varianten 3 – Paar, ein Kind, Einkommen 50/50 . . . . .	26
8	Brutto-Netto-Verlauf – Varianten 3 – Paar, ein Kind, Einkommen 50/50 . . . . .	28
9	Brutto-Netto-Verlauf – Varianten 3 – Paar, drei Kinder, Einkommen 50/50 . . . . .	28
10	Arbeitsangebotswirkungen . . . . .	31
11	Veränderung der Armutsrisikoquote (ohne Anpassung) . . . . .	35
12	Veränderung der Armutsrisikoquote (mit Anpassung) . . . . .	35
13	Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro – Variante 3b . . . . .	37
14	Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro . . . . .	37
15	Grenzbelastung – Varianten 1b, 2b, 3b – Paar, drei Kinder, Einkommen 50/50 . . . . .	45
16	Grenzbelastung – Varianten 3 – Paar, drei Kinder, Einkommen 50/50 . . . . .	45

## Tabellenverzeichnis

1	Gegenüberstellung bei maximaler Entlastungswirkung Kinderfreibetrag . . . . .	16
2	Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Variante 3b . . . . .	33
3	EK-Komponenten – Status quo (2020) – Paar, drei Kinder, Einkommen 50/50 . . . . .	43
4	EK-Komponenten – Variante 3b – Paar, drei Kinder, Einkommen 50/50 . . . . .	43
5	EK-Komponenten – Status quo (2020) – Paar, ein Kind, Einkommen 50/50 . . . . .	43
6	EK-Komponenten – Variante 3b – Paar, ein Kind, Einkommen 50/50 . . . . .	43
7	EK-Komponenten – Status quo (2020) – Alleinerziehend, ein Kind . . . . .	44
8	EK-Komponenten – Variante 3b – Alleinerziehend, ein Kind . . . . .	44
9	Beschäftigungswirkungen . . . . .	46
10	Beschäftigungswirkungen – Variante 3b . . . . .	46
11	Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Variante 3b . . . . .	47
12	Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Variante 2b . . . . .	48
13	Veränderung Armuts- und Ungleichheitsmaße . . . . .	49
14	Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro – Variante 3b . . . . .	49
15	Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro . . . . .	50



# 1 Untersuchungsgegenstand und Überblick

Das vorliegende Gutachten untersucht einen Reformvorschlag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/ Die Grünen zur Einführung einer eigenständigen Kindergrundsicherung. Ziel des Reformvorschlages ist es, Familien materiell besser zu stellen und die Bezugsmöglichkeiten von Leistungen zu vereinfachen. Kernelemente des Reformvorschlages umfassen zum einen eine Zusammenlegung von derzeit verschiedenen Transferleistungen für Familien in eine Kindergrundsicherung. Im Zuge dessen werden die kinderbezogenen Leistungen vom Arbeitslosengeld II entkoppelt. Zum anderen beinhaltet das Konzept eine allgemeine Anhebung der Leistungshöhe im niedrigen und mittleren Einkommensbereich.

Dieses Gutachten diskutiert die Wirkungsweise des Reformvorschlages und schätzt die Effekte auf verschiedene Zielgrößen. Anhand verschiedener Musterhaushalte illustriert diese Studie zunächst die Interaktionen mit dem Steuer- und Transfersystem und diskutiert Gestaltungsspielräume bei Reformvarianten. Für die Evaluation des Reformvorschlages wird das ifo-Mikrosimulationsmodell (in der Variante ifo-MSM-TTL) genutzt. Die Effekte werden dabei anhand von repräsentativen Daten simuliert und auf die Gesamtbevölkerung hochgerechnet. Im Rahmen dieses Gutachtens werden die Wirkungen auf die verfügbaren Einkommen und Verteilungsindikatoren geschätzt sowie die fiskalischen Kosten beziffert. Neben den unmittelbaren Wirkungen werden auch die Wirkungen nach Arbeitsangebotsreaktionen ausgewertet.

Ausgangspunkt des Reformvorschlages sind häufig diskutierte Aspekte und Probleme von familienbezogenen Instrumenten des Steuer- und Transfersystems im Status quo.<sup>1</sup> Als ein Aspekt wird häufig eine Ungleichbehandlung durch das Kindergeld und die höhere Entlastungswirkung des Kinderfreibetrags genannt.<sup>2</sup> Hier sehen Kindergrundsicherungskonzepte typischerweise eine Angleichung der Absolutbeträge vor. Im untersuchten Reformvorschlag sollen Kinderfreibeträge nicht abgeschafft werden. Die entsprechende Günstigerprüfung wird technisch beibehalten und der mögliche steuerliche Entlastungsbetrag durch Kinderfreibeträge wird der Kindergrundsicherung gegenübergestellt. Im Vergleich zum Status quo erfolgt bei der Kindergrundsicherung jedoch eine Neuberechnung der zugrundeliegenden Beträge des Existenzminimums, die zu einer substantiellen Anhebung der Leistungshöhe führt, so dass de facto Kinderfreibetrag und Günstigerprüfung obsolet werden.

Ein zweiter Aspekt betrifft die Integration der kindbezogenen Transferleistungen als Teil von Arbeitslosengeld II bzw. der Leistungen nach dem SGB II und die damit verbundene Anrechnung des

<sup>1</sup> Für einen Überblick siehe auch Blömer et al. (2016) und Breuer (2018) sowie bzgl. der Leistungen Kinderzuschlag und Arbeitslosengeld II auch Blömer et al. (2019a).

<sup>2</sup> Technisch gesehen besteht das Kindergeld im Status quo aus dem Teil, der sich bei dem jeweiligen Haushalt aus dem steuerlichen Kinderfreibetrag ergibt und einem sogenannten Förderanteil, der diesen Teil ergänzt, sodass sich die Absolutwerte des Kindergeldes ergeben.

Kindergeldes (vgl. Breuer, 2018; Werding und Pehle, 2019). Die Kindergrundsicherung soll als eine separate Leistung für Kinder angesehen werden. Dementsprechend wird sie im Reformvorschlag aus dem ALG II „herausgelöst“. Dazu soll die Kindergrundsicherung nicht bei den Eltern als Einkommen angerechnet werden, wenn diese Sozialleistungen wie Arbeitslosengeld II oder Wohngeld erhalten. Im Gegenzug können die kindbezogenen Leistungen nach dem SGB II entfallen. Das Arbeitslosengeld II und die Kosten der Unterkunft bestehen folglich nur noch aus den Leistungen für Erwachsene. Zur Sicherung des Bedarfes der Kinder bei Arbeitslosigkeit der Eltern besteht die Kindergrundsicherung aus zwei aufeinander aufbauenden Bausteinen: Einem fixen *Garantie-Betrag* in Höhe von 290 Euro pro Monat für jedes Kind und einem ergänzenden *GarantiePlus-Betrag*, der an Familien mit geringen Einkommen ausgezahlt wird und mit steigendem Einkommen der Eltern gemindert werden soll. Teil dieses Gutachtens ist die Gegenüberstellung und Beurteilung von verschiedenen Anrechnungsvarianten bei der Minderung des *GarantiePlus-Betrags*.

Drittens besteht der Wunsch nach Entbürokratisierung des Leistungsbezuges. Kritik wird hier an den Leistungen von Arbeitslosengeld II, Kinderzuschlag und Wohngeld, sowie insbesondere deren schlecht abgestimmten Schnittstellen und den damit verbundenen Erklärungspflichten angeführt.<sup>3</sup> Gerade bei familienbezogenen Sozialleistungen gibt es eine Vielzahl von unterschiedlichen Behörden, Zuständigkeiten und Anspruchsvoraussetzungen. Eine Begleiterscheinung der Komplexität ist auch die Stigmatisierung durch den Gang zum Amt. Die gerade beim Kinderzuschlag beobachtete Nichtinanspruchnahme durch eigentlich anspruchsberechtigte bedürftige Familien ist eine Folge dessen.<sup>4</sup> Einzig die Struktur des bestehenden Kindergeldes, im Einkommensbereich oberhalb des Bezuges sonstiger Sozialtransfers, entspricht am ehesten einer Kindergrundsicherung, da das Kindergeld unabhängig von Einkommen oder Vermögen ausgezahlt wird. Der Reformvorschlag greift diese Struktur auf und beabsichtigt die Kindergrundsicherung als eine Leistung für Kinder in allen Empfängerkreisen. Ziel ist es, die Interaktionen mit dem Steuer- und insbesondere dem Transfersystem weiter aufzulösen und somit die Komplexität zu reduzieren. Der *GarantiePlus-Betrag* der Kindergrundsicherung soll sich lediglich nach dem Bruttoerwerbseinkommen der Eltern<sup>5</sup> und dem Alter der Kinder richten und ist damit einfach zu berechnen. Dies kann eine automatisierte Auszahlung der Kindergrundsicherung erheblich vereinfachen.<sup>6</sup>

Viertens adressiert der Reformvorschlag den Wunsch nach einer materiellen Besserstellung von Familien mit Kindern.<sup>7</sup> Teil des Reformvorschlag zur Kindergrundsicherung ist eine substantielle

<sup>3</sup> Für eine Übersicht siehe Walwei et al. (2019).

<sup>4</sup> Bezüglich Nichtinanspruchnahme siehe z. B. Bruckmeier et al. (2013), Bruckmeier und Wiemers (2017) und Harnisch (2019).

<sup>5</sup> Maßgeblich sind die Bruttoerwerbseinkünfte aus abhängiger und selbständiger Beschäftigung. Als Nachteil kann angeführt werden, dass dadurch auch vermögende und dadurch eigentlich nicht bedürftige Haushalte, die jedoch über keine Erwerbseinkünfte verfügen, Anspruch auf den *GarantiePlus-Betrag* haben. Ähnliche Kritikpunkte gibt es bzgl. des Wegfalls der Vermögensprüfung beim Arbeitslosengeld II (vgl. Blömer und Peichl, 2018).

<sup>6</sup> Als weiterer Ansatzpunkt gilt hier die weitere Digitalisierung (vgl. Nationaler Normenkontrollrat, 2017).

<sup>7</sup> Andere Konzepte mit diesem Ziel, wie die Ausweitung des Kinderzuschlages oder die Ausweitung des Kindergeldes unter Beibehaltung der Anrechnung auf SGB II-Leistungen wurden bereits im Auftrag der Bündnis 90/Die Grünen-Bundestagsfraktion untersucht, siehe dazu Blömer et al. (2016).

## 1 Untersuchungsgegenstand und Überblick

Anhebung der Leistungshöhe im niedrigen und mittleren Einkommensbereich. Bei Arbeitslosigkeit der Eltern und im unteren Einkommensbereich wird dies dadurch realisiert, dass die Beträge unter Berücksichtigung des *GarantiePlus-Betrags* höher sind, als die derzeitigen Regelsätze für Kinder nach dem SGB II.<sup>8</sup> Im mittleren Einkommensbereich haben Haushalte zwar keinen Anspruch auf den *GarantiePlus-Betrag* mehr, mit dem *Garantie-Betrag* in Höhe von 290 Euro stellen sich Familien mit Kindern dennoch deutlich besser als mit dem derzeitigen Kindergeld. Im ganz hohen Einkommensbereich gibt es hingegen durch die Orientierung der Kindergrundsicherung an dem steuerlichen Entlastungsbetrag kaum eine Änderung bzw. einen leichten Rückgang im verfügbaren Einkommen durch die Neuberechnung des Betrages für Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf.

Die Ergebnisse dieser Studie lassen sich wie folgt zusammenfassen: Grundsätzlich erlaubt das vorgelegte Konzept zur Kindergrundsicherung den Bezug von Sozialleistungen für Kinder stark zu vereinfachen, was insbesondere dadurch erreicht wird, dass die Leistungshöhe einfach zu berechnen ist. Bei dem „Herauslösen“ der kindbezogenen Leistungen aus dem SGB II muss dennoch darauf geachtet werden, wie der Transferentzug bei weiter bestehenden Leistungen wie dem Arbeitslosengeld II oder dem Wohngeld gestaltet ist. Es entstehen separate Transfers, die separat abgeschmolzen werden müssen. Werden keine parallelen Änderungen am Steuer- und Transfersystem vorgenommen, sollte die Minderung des *GarantiePlus-Betrags* erst nach dem vollständigen Transferentzug bei ALG II und Wohngeld geschehen. Ansonsten ergeben sich über weite Einkommensbereiche potentiell Grenzbelastungen über 100%, d. h. die Haushalte würden durch die Ausweitung ihrer Arbeitszeit bzw. durch höheres Bruttoeinkommen effektiv an verfügbarem Einkommen verlieren.

Bei der Simulation der Kindergrundsicherung anhand von empirischen Daten und der Hochrechnung auf die Gesamtbevölkerung zeigt sich eine klare Erhöhung der verfügbaren Einkommen von Familien mit Kindern. Diese Effekte konzentrieren sich dabei auf die unteren und mittleren Einkommensdezile. Entsprechend führt die Kindergrundsicherung zu einer deutlichen Verbesserung bei den Verteilungsindikatoren. Die Armutsrisikoquote sinkt deutlich, je nach Anrechnungsvariante um ca. 2,5 bis 3,5 Prozentpunkte. Auch unter der Berücksichtigung, dass die Schwelle, ab der ein Haushalt als von Armutsrisiko betroffen gilt, durch die Maßnahmen steigt, ist zu erkennen, dass diese Verbesserungen bei den relativen Verteilungsmaßen weitgehend stabil bleiben. In den Reformvarianten mit stärkerem Entzug des *GarantiePlus-Betrags* fällt der Rückgang der Armutsrisikoquote jedoch mit 1,5 Prozentpunkten wiederum etwas schwächer aus, wenn man Verhaltensanpassungen berücksichtigt. In den Reformvarianten mit geringerem Transferentzug blieben diese Verbesserungen auch bei Verhaltensanpassungen weitgehend stabil.

Je nach Reformvariante entstehen für die öffentliche Hand unmittelbar Kosten in Höhe von 17 bis 25 Mrd. Euro jährlich, was Einsparungen bei anderen Leistungen sowie Mehraufkommen bei

<sup>8</sup> In einem separaten Gutachten hat die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen die Kinderregelsätze neu berechnen lassen. Fehler in der Bedarfserhebung der Kinderregelsätze sollen damit korrigiert werden und der bestehenden Statistikmethode neue Prämissen zugrunde gelegt werden.

Steuern berücksichtigt. Die Kindergrundsicherung hat Implikationen für das Erwerbsverhalten. So hat unseren Schätzungen nach die Kindergrundsicherung aufgrund der vergleichsweise höheren Transferbeträge negative Wirkungen auf das *Arbeitsangebot* der Eltern.<sup>9</sup> Es zeigt sich ein potentiell starker Einkommenseffekt: Durch die Kindergrundsicherung kann ein gegebenes Konsumniveau auch bei geringerem Erwerbseinkommen erzielt werden, was wiederum der disponiblen Zeit für die Familie zugute kommen kann. Dies erhöht jedoch die fiskalischen Kosten der Kindergrundsicherung je nach Reformvariante auf 27 bis 34 Mrd. Euro, da Einnahmen bei der Einkommenssteuer und den Sozialversicherungen wegfallen. Soll die maximale Höhe der Kindergrundsicherung bei vollem *GarantiePlus-Betrag* beibehalten werden, bleibt geringfügiges Einsparpotential durch strengeren Transferentzug. In den Varianten mit strengere Transferentzug fällt, aufgrund der höheren Grenzbelastung, der negative Arbeitsangebotseffekt jedoch stärker aus.

Dieses Gutachten ist wie folgt gegliedert: Das methodische Vorgehen und die Datengrundlage wird in Abschnitt 2 erläutert. Die grundlegenden Reformelemente und die Wirkungsweise der Kindergrundsicherung wird in Abschnitt 3 beschrieben. Abschnitt 4 stellt Reformvarianten und Gestaltungsoptionen vor. Anschließend werden die Ergebnisse der Simulation auf Basis empirischer Daten präsentiert (Abschnitt 5), wobei die Effekte auf die Haushaltseinkommen, Verteilungsmaße und das Staatsbudget gezeigt werden.

<sup>9</sup> Wir verwenden ein diskretes Arbeitsangebotsmodell, welches für die ex-ante-Evaluation der Erwerbsanreize von Steuer- und Transferleistungen weit verbreitet ist (vgl. Bonin et al., 2013; Peichl, 2009; van Soest, 1995). Aus verschiedenen Gründen können die simulierten Verhaltenseffekte als eine Obergrenze des tatsächlich zu erwartenden Effektes angesehen werden: Hierbei handelt es sich um einen reinen Angebotseffekt, also diejenigen Arbeitsstunden, die Akteure bei unveränderten Löhnen und frei wählbaren Stunden(kategorien) wählen würden. Berücksichtigt man zusätzlich Arbeitsnachfrageanpassungen dürfte dieser Effekt etwas geringer ausfallen (Peichl und Siegloch, 2012).

## 2 Methodisches Vorgehen

### 2.1 Mikrosimulation

Das ifo-Mikrosimulationsmodell<sup>10</sup> für Deutschland erlaubt es abzuschätzen, wie sich Veränderungen im Steuer- und Transfersystem auf individuelle Arbeitsanreize, Verteilungs- und Armutsindikatoren, verschiedene konkrete Haushaltstypen sowie auf den öffentlichen Haushalt auswirken. Für die Analyse von Budgetwirkungen geht das ifo-Mikrosimulationsmodell über einfache saldenmechanische Abschätzungen deutlich hinaus. Da Verhaltensanpassungen auf dem Arbeitsmarkt explizit modelliert werden, können die Wirkungen von Reformen ex-ante abgeschätzt werden: Erstens, Sofortwirkungen ohne Verhaltenseffekte („morning after“-Effekt) und zweitens, Wirkungen mit Verhaltenseffekt auf das Arbeitsangebot. Da Mikrosimulationsmodelle auf Einzelbeobachtungen basieren, können nicht nur die gesamtgesellschaftlichen Effekte bestimmt werden, sondern auch Gewinner und Verlierer einer Reform präzise identifiziert werden.

Als Datengrundlage für die Simulation dient das Sozioökonomische Panel (SOEP).<sup>11</sup> Die repräsentative Stichprobe der Bevölkerung umfasst über 30.000 Personen in rund 15.000 Haushalten. Für die vorliegende Studie wird als Datenbasis die aktuelle SOEP-Welle v35 und die Modellierung des Rechtsstands des ersten Quartals 2020 verwendet. 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 und dem Status quo zu berücksichtigen, simulieren wir die Änderungen des Arbeitsvolumens und der Löhne zwischen beiden Jahren.

Bei dieser Studie mit dem ifo-Mikrosimulationsmodell werden mehrere Schritte vorgenommen: In einem ersten Schritt wird das Steuer- und Transfersystem zum aktuellen Rechtsstand nachgebildet. 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 die betrachteten Reformvarianten die individuell zu leistenden Einkommensteuerzahlungen und die Nettoeinkommen der Haushalte ermittelt. Auf diese Weise können sowohl die Gesamteffekte als auch die Auswirkungen

<sup>10</sup> Für diese Studie wurde konkret das „ifo Tax and Transfer Behavioral Microsimulation Model“ (ifo-MSM-TTL) eingesetzt, eine Variante mit expliziter Modellierung und Schätzung von Verhaltensanpassungen. Im Folgenden nennen wir diese Variante vereinfachend nur „ifo-Mikrosimulationsmodell“. Für eine umfassende Modelldokumentation siehe Blömer und Peichl (2020).

<sup>11</sup> Für Details zum Datensatz siehe Goebel et al. (2019).

auf jeden einzelnen Haushaltstyp analysiert werden.

Im zweiten Schritt wird das Arbeitsangebot mithilfe eines diskreten Nutzenmodells in Anlehnung an van Soest (1995) geschätzt. Dabei handelt es sich um ein statisches, strukturelles Haushaltsarbeitsangebotsmodell, das die Arbeitsangebotsentscheidung der Haushaltsmitglieder jedes Haushalts als optimale Wahl zwischen einer begrenzten Anzahl von möglichen Arbeitszeitkategorien modelliert. Bestimmt wird das Arbeitsangebot durch die empirisch mit Hilfe eines „Random Utility Maximization Models“ geschätzten Freizeit- und Konsumpräferenzen, für die a priori keine spezifischen Annahmen getroffen werden. Determinanten der Arbeitsangebotsentscheidung sind u. a. die Anzahl der im Haushalt lebenden Personen sowie das Alter der Kinder, ein möglicher Behindertenstatus sowie das Vorhandensein von pflegebedürftigen Personen im Haushalt.

Anschließend werden die Reformeffekte auf das Arbeitsangebot simuliert. Durch Eingriffe in das Steuer- und Transfersystem verändert sich der 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 (siehe auch Löffler et al., 2018).

## 2.2 Musterhaushalte

Im Folgenden zeigen wir ausgewählte Musterhaushalte. Ziel dieser Musterhaushalte ist nicht etwa eine repräsentative Darstellung (dazu die Hochrechnungen mit repräsentativen Daten in Abschnitt 5). Die Musterhaushalte dienen dazu, die Reformelemente zu illustrieren. Die Eckdaten für diese Haushaltstypen sind:

1. Paar, Einkommensaufteilung 50/50%, ein Kind: Ein Haushalt mit einem Kind und gleichem Arbeitseinkommen beider Partner und Mietkosten in Höhe von 532 Euro und 82 Euro Heizkosten. Das Kind ist im Alter von 3–5.
2. Paar, Einkommensaufteilung 50/50%, drei Kinder: Ein Haushalt mit drei Kindern und gleichem Arbeitseinkommen beider Partner. Zwei Kinder sind im Alter von 3–5, ein Kind im Alter 7–11. Die Miete beträgt 717 Euro zzgl. 101 Euro Heizkosten.
3. Alleinerziehend, ein Kind: Ein alleinerziehender Elternteil mit einem Kind und einer monatlichen Miete von 445 Euro und Heizkosten von 71 Euro. Das Kind ist im Alter von 3–5.
4. Alleinerziehend, zwei Kinder: Ein alleinerziehender Elternteil mit zwei Kindern und einer monatlichen Miete von 532 Euro und Heizkosten von 82 Euro. Die Kinder sind im Alter von

## 2 Methodisches Vorgehen

3–5 und 7–11.

In allen Fällen wurden Haushalte mit niedrigen Mieten und einer Wohnung älteren Baujahrs in einer Region in den alten Bundesländern gewählt, die preislich zum deutschen Mittelfeld gehört. Sie entsprechen den laut Wohngeldgesetz maximal angemessenen Beträgen für Regionen der Mietstufe 3 und sind nur für die Darstellung der Musterhaushalte relevant.

Die Musterhaushalte haben kein Vermögen und erwirtschaften keine Gewinne, Kapital- oder sonstigen Einkünfte. Die einzige Einkommensquelle sind Lohneinkünfte. Wir abstrahieren zudem besondere Ausnahmetatbeständen, Sonderausgaben, Werbungskosten etc., die über die gesetzlichen Pauschalen hinausgehen. Die Musterhaushalte nehmen berechnete Transferleistungen vollständig in Anspruch.

## 3 Modellierung der Reformvarianten

Die Kindergrundsicherung erfordert vielfältige Eingriffe an verschiedenen Stellen des Steuer- und Transfersystems. Betroffen ist das Kindergeld und der Kinderzuschlag, welche in die Kindergrundsicherung aufgehen. Die Wirkung des prinzipiell beibehaltenen Kinderfreibetrages bei der Einkommensteuer ändert sich. Beim Solidaritätszuschlag basiert hingegen die Bemessungsgrundlage nicht mehr auf einer Berücksichtigung des Kinderfreibetrags. Für Alleinerziehende gibt es Umgestaltungen beim Unterhaltsvorschuss, der stärker mit der Kindergrundsicherung integriert wird. Die Änderungen beim Arbeitslosengeld II zeichnen sich insbesondere dadurch aus, dass die Regelsätze für Kinder wegfallen und die Kindergrundsicherung nicht wie bisher das Kindergeld als Einkommen angerechnet wird. In den folgenden Unterabschnitten werden die grundlegenden Reformelemente und die Modellierung nach Vorgaben der Bündnis 90/Die Grünen-Bundestagsfraktion genauer erläutert.

### 3.1 Reformelemente

#### 3.1.1 Kindergrundsicherung

Die Kindergrundsicherung ersetzt das Kindergeld und besteht aus zwei sich ergänzenden Bausteinen: Dem *Garantie-Betrag* und dem *GarantiePlus-Betrag*. Der *Garantie-Betrag* ist einheitlich 290 Euro im Monat je Kind. Der *GarantiePlus-Betrag* hängt ab vom Alter der Kinder. Für Kinder bis fünf Jahre beträgt er maximal 119 Euro im Monat pro Kind. Zwischen 6 und 13 Jahren beläuft er sich auf maximal 188 Euro je Monat und Kind. Für Kinder zwischen 14 und 17 Jahren wird der Betrag auf bis zu 257 Euro pro Monat angehoben. Alleinerziehende erhalten die halbe individuell ermittelte Kindergrundsicherung. Außerdem ergeben sich für Alleinerziehende Änderungen beim Unterhaltsvorschuss (siehe 3.1.3).

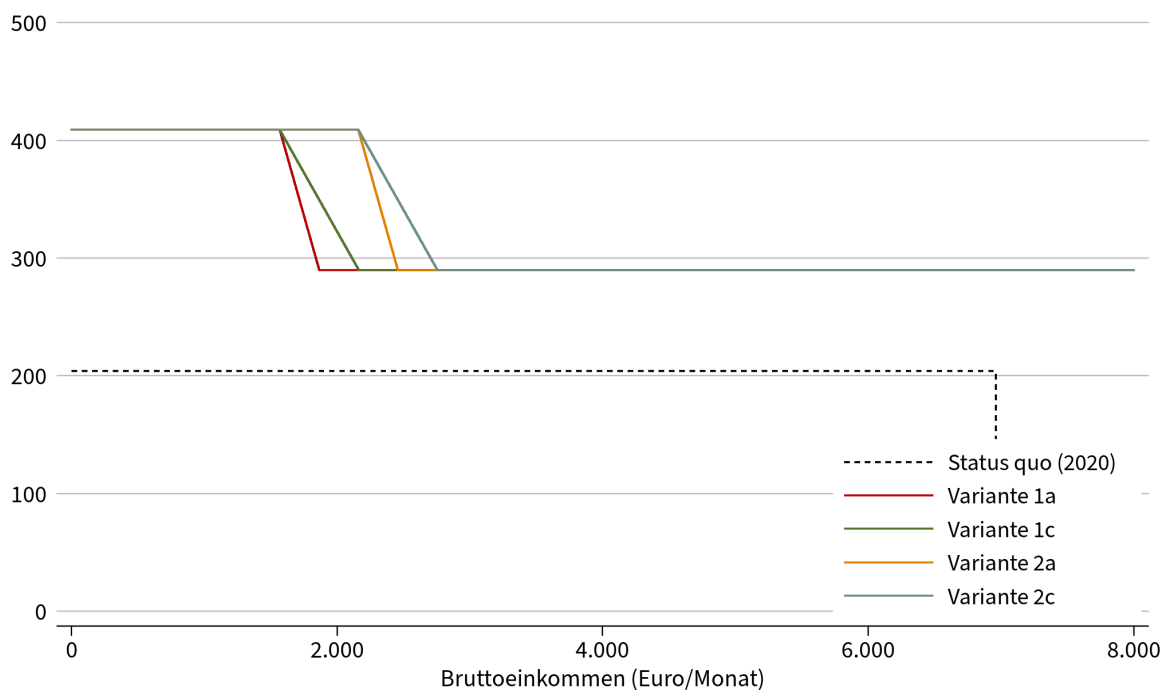
Der *Garantie-Betrag* wird unabhängig vom Haushaltseinkommen gewährt, der *GarantiePlus-Betrag* hingegen wird mit einer *Abschmelzrate* gemindert, sobald das Bruttoerwerbseinkommen der Eltern über eine gewisse *Abschmelzgrenze* steigt. Bei *Abschmelzrate* und *Abschmelzgrenze* ergeben sich zahlreiche Gestaltungsspielräume für Varianten des Reformvorschlags.

Abbildung 1 illustriert die Höhe der Kindergrundsicherung im Vergleich zum Kindergeld bei einem Kind in der unteren Altersgruppe für verschiedene Bruttoeinkommen. Bei Arbeitslosigkeit erhält der Haushalt die volle Kindergrundsicherung in Höhe von 409 Euro im Monat, welches schließlich ab einem bestimmten Bruttoeinkommen auf 290 Euro gemindert wird. Hier unterscheiden sich die



### 3 Modellierung der Reformvarianten

Abbildung 1: Brutto-KG-Verlauf – Varianten 1a, 1c, 2a, 2c – Paar, ein Kind, Einkommen 50/50



Hinweis: Die Grafik zeigt das Kindergeld bzw. die Kindergrundsicherung (in Euro/Monat) bezogen auf das Bruttoeinkommen eines Haushalts. Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

Reformvarianten, wie in Abschnitt 4 detailliert beschrieben wird. Im Status quo (gestrichelte Linie) wechselt der Haushalt ab ca. 7.000 Euro Bruttoeinkommen auf den vorteilhafteren Kinderfreibetrag. In der Grafik ist zu erkennen, dass in den Reformvarianten stattdessen die Kindergrundsicherung weiter bezogen wird.

Paare erhalten die Kindergrundsicherung mit einem *GarantiePlus-Betrag* basierend auf dem gemeinsamen Bruttoerwerbseinkommen. Alleinerziehende erhalten die halbe individuell berechnete Kindergrundsicherung. Außerdem ergeben sich für Alleinerziehende Änderungen beim Unterhaltsvorschuss (siehe 3.1.3).

Der Kinderzuschlag wird ebenfalls in die Kindergrundsicherung integriert und daher in der Reform abgeschafft. Die Kindergrundsicherung soll das Kindergeld, den Kinderzuschlag, das Sozialgeld für Kinder und die Bedarfe für Bildung und Teilhabe in einer Leistung zusammenfassen. Die Bedarfe für Bildung und Teilhabe werden bei den nachfolgenden Modellrechnungen aus technischen Gründen nicht simuliert.

### 3.1.2 Kinderfreibetrag bei Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag

Das sächliche Existenzminimum wurde neu berechnet und beträgt 500 Euro pro Monat bei gemeinsamer Veranlagung. Der neue Kinderfreibetrag für das sächliche Existenzminimum beträgt damit 3.000 Euro. Dieser Wert ersetzt den derzeitigen Kinderfreibetrag für das sächliche Existenzminimum in Höhe von 2.586 Euro, definiert in § 32 (6) EStG.<sup>12</sup> bzw. 6.000 Euro bei gemeinsamer Veranlagung. Der Freibetrag für Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf wird halbiert und beträgt damit 660 Euro pro Jahr.

Die gegenwärtige Anwendung des Kinderfreibetrags unterscheidet sich bei der Berechnung der Einkommensteuer und bei der Berechnung der Bemessungsgrundlage für den Solidaritätszuschlag. Bei der Einkommensteuer gibt es eine sogenannte Günstigerprüfung für die nur die Steuerersparnis des Kinderfreibetrages aus der Einkommensteuer relevant ist. Beim Solidaritätszuschlag wird hingegen der Kinderfreibetrag immer berücksichtigt.

Bei der Berechnung der Einkommenssteuer wird der Kinderfreibetrag im Reformszenario rechtlich und technisch nicht abgeschafft. Bei Berechnung der Einkommenssteuer wird mittels der Günstigerprüfung ermittelt, ob das Kindergeld oder der Kinderfreibetrag eine höhere Entlastungswirkung bringt. Bei der Günstigerprüfung wird, vereinfacht gesagt, die mögliche Ersparnis bei der Einkommensteuer durch den Kinderfreibetrag dem Kindergeld gegenübergestellt. Die maximal mögliche steuerliche Entlastung bei der Einkommensteuer beträgt im Status quo (Kinderfreibetrag in Höhe von 7.812 Euro pro Jahr) 292,95 Euro pro Monat.<sup>13</sup> Die maximale Entlastung bei der Einkommensteuer beträgt damit in den Reformszenarien 274,50 Euro im Monat. Dies ist stets weniger als die Höhe des Grundbetrages der Kindergrundsicherung (290 Euro). Alle Familien stellen sich folglich mit der Kindergrundsicherung besser als mit dem *neu berechneten* Kinderfreibetrag.<sup>14</sup>

Die Berechnung des Solidaritätszuschlags basiert in seiner bestehenden Ausgestaltung auf einer hypothetischen Einkommensteuer bei der stets der Kinderfreibetrag berücksichtigt wird.<sup>15</sup> Die Berechnung des Soli ist also unabhängig davon, ob der Haushalt den Kinderfreibetrag oder das Kindergeld in Anspruch nimmt. In den Reformen entfällt der Kinderfreibetrag für die Berechnung der Bemessungsgrundlage des Solidaritätszuschlags vollständig und in jedem Fall.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> Das sächliche Existenzminimum beträgt laut Existenzminimumsbericht im Status quo (2020) 5.004 Euro. Höhere steuerliche Freibeträge sind im Wege politischer Entscheidungen möglich. So beträgt im Status quo aktuell der Kinderfreibetrag für das sächliche Existenzminimum 2.586 Euro bzw. 5.172 Euro pro Jahr bei gemeinsamer Veranlagung.

<sup>13</sup> Dieser Betrag errechnet sich aus dem Reichensteuersatz in Höhe von 45% wie folgt:  $7.812 \times 0,45 : 12$ .

<sup>14</sup> Die maximal mögliche steuerliche Entlastung bei Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag durch einen Kinderfreibetrag in Höhe von 7.812 Euro pro Jahr (Status quo, 2020) beträgt 309,06 Euro pro Monat. Dieser Betrag errechnet sich aus dem Reichensteuersatz in Höhe von 45% und dem Solidaritätszuschlag in Höhe von 5,5% der ESt wie folgt:  $7.812 \times 0,45 \times 1,055 : 12$ . Die maximal mögliche Entlastung bei ESt und – würde der Kinderfreibetrag beim Soli beibehalten – beim Soli durch den Kinderfreibetrag in Höhe von 7.320 Euro pro Jahr (Reform) beträgt 289,60 Euro pro Monat. Diese Größe ist jedoch unerheblich für die Günstigerprüfung.

<sup>15</sup> § 3 (2a) SolzG 1995

<sup>16</sup> Würde der Kinderfreibetrag bei der Berechnung des Solidaritätszuschlages beibehalten, bliebe eine Entlastung von

**Tabelle 1: Gegenüberstellung bei maximaler Entlastungswirkung Kinderfreibetrag**

	Status quo		Reformen	
	€/Jahr	€/Monat	€/Jahr	€/Monat
Kinderfreibetrag	7.812,00		7.320,00	
Kindergeld/KiGru		204,00		290,00
Maximale Entlastungswirkung ESt	3.515,40	292,95	3.294,00	274,50
Maximale Entlastungswirkung Soli	193,35	16,11	(181,17)*	(15,10)*
Summe maximale Entlastungswirkung	3.708,75	309,06	(3.475,17)*	(289,60)*
Tatsächliche Entlastung ESt	3.515,40	292,95	0	0
Tatsächliche Entlastung Soli	193,35	16,11	0	0
Inanspruchnahme Kindergeld/KiGru	0	0	3.480,00	290,00
Summe	3.708,75	309,06	3.480,00	290,00

*Hinweis:* Beispielrechnung für einen Haushalt mit einem Kind. Die maximale Entlastungswirkung ergibt sich erst bei Einkommen für die der Rechensteuersatz in Höhe von 45% gilt. \* (Entlastungswirkung, die sich ergeben hätte, würde ein Kinderfreibetrag beim Soli beibehalten; dieser entfällt jedoch in den Reformen).

Durch die Anpassung des Kinderfreibetrages gibt es eine Schlechterstellung gegenüber dem Status quo im hohen Einkommensbereich: Im Status quo beträgt die Entlastungswirkung des Kinderfreibetrages bei der Einkommensteuer 292,95 Euro pro Monat. Bei der Berechnung des Solidaritätszuschlages soll der Kinderfreibetrag nicht mehr berücksichtigt werden. Dadurch ergibt sich beim Solidaritätszuschlag eine maximale Schlechterstellung in Höhe von 193,35 Euro pro Jahr (16,11 Euro pro Monat).<sup>17</sup> Vergleicht man den Status quo mit den Reformszenarien, beträgt die maximal mögliche Schlechterstellung insgesamt (bei ESt und Soli) bei einem Kind 19,06 Euro pro Monat. Tabelle 1 zeigt, welche Beträge sich im Status quo im Maximalfall ergeben und wie sich diese zusammensetzen.

Das Reformszenario ermöglicht nach wie vor eine Günstigerprüfung von Kinderfreibetrag und Kindergrundsicherung.<sup>18</sup> Bei gegebenem Steuertarif ergibt sich stets eine Vorteilhaftigkeit der Kindergrundsicherung. Dies wäre gegeben für einen *Garantie-Betrag* von bis zu 275 Euro (vgl. Tabelle 1: Entlastungswirkung 274,50 Euro im Reformszenario).<sup>19</sup>

181,17 Euro im Jahr im Maximalfall statt vorher 193,35 Euro im Jahr (bei dem neu berechneten Kinderfreibetrag in Höhe von 7.320 Euro pro Jahr, anstelle des alten Kinderfreibetrages in Höhe von 7.812 Euro pro Jahr).

<sup>17</sup> errechnet beim Reichensteuersatz:  $0,055 \times 0,45 \times 7.812 : 12$ .

<sup>18</sup> Da Alleinerziehende im Reformszenario die Hälfte der Kindergrundsicherung erhalten (der „zweite Teil“ wird indirekt über den Unterhaltsvorschuss gezahlt), wird bei der Günstigerprüfung der halbe Kinderfreibetrag gegenübergestellt. Für den Status quo (2020) wird angenommen, dass Alleinerziehende den vollen Kinderfreibetrag in Höhe von  $(2.586+1.320) \times 2 = 7.812$  Euro auf sich übertragen haben, da auch angenommen wird, dass sie Unterhaltsvorschuss erhalten.

<sup>19</sup> Varianten mit einem *Garantie-Betrag* in Höhe von 275 Euro wurden ebenfalls berechnet und im Anhang berichtet. Im Anhang werden auch Varianten mit einem *Garantie-Betrag* in Höhe von 250 Euro aufgeführt. Dabei würde die Günstigerprüfung bei der Einkommenssteuer wieder relevant werden und bei höheren Einkommen in einen Vorzug der Kinderfreibeträge resultieren.

#### 3.1.3 Unterhaltsvorschuss

Der Mindestunterhalt richtet sich nach dem steuerfrei zu stellenden sächlichen Existenzminimum des minderjährigen Kindes. Dieses wiederum basiert auf dem sozialrechtlichen Mindestbedarf. Durch die Neuberechnung und Erhöhung der Kinderregelsätze steigt demnach auch der Mindestunterhalt. Im Reformszenario beträgt er für ein Kind in der ersten Altersgruppe 435 Euro (statt aktuelle 369 Euro), in der zweiten Altersgruppe 500 Euro (statt aktuell 424 Euro) und in der dritten Altersgruppe 565 Euro (statt aktuell 497 Euro). Der Reformvorschlag sieht vor, dass für die Berechnung des Unterhaltsvorschusses der *Garantie-Betrag* hälftig angerechnet wird (aktuell wird vom Mindestunterhalt ein Betrag in Höhe von 204 Euro abgezogen). Außerdem wird das im Status quo vorliegende Mindesteinkommen in Höhe von 600 Euro pro Monat für die dritte Altersgruppe abgeschafft.

#### 3.1.4 Arbeitslosengeld II

Die kindbezogenen Bestandteile beim Arbeitslosengeld II entfallen im Reformszenario, da diese alle in die *GarantiePlus-Beträge* Kindergrundsicherung eingegliedert wurden. Dies betrifft die Regelsätze für Kinder und die Kosten der Unterkunft. Der ALG II-Regelsatz setzt sich im Reformszenario also nur noch aus den Erwachsenen-Regelsätzen zusammen.

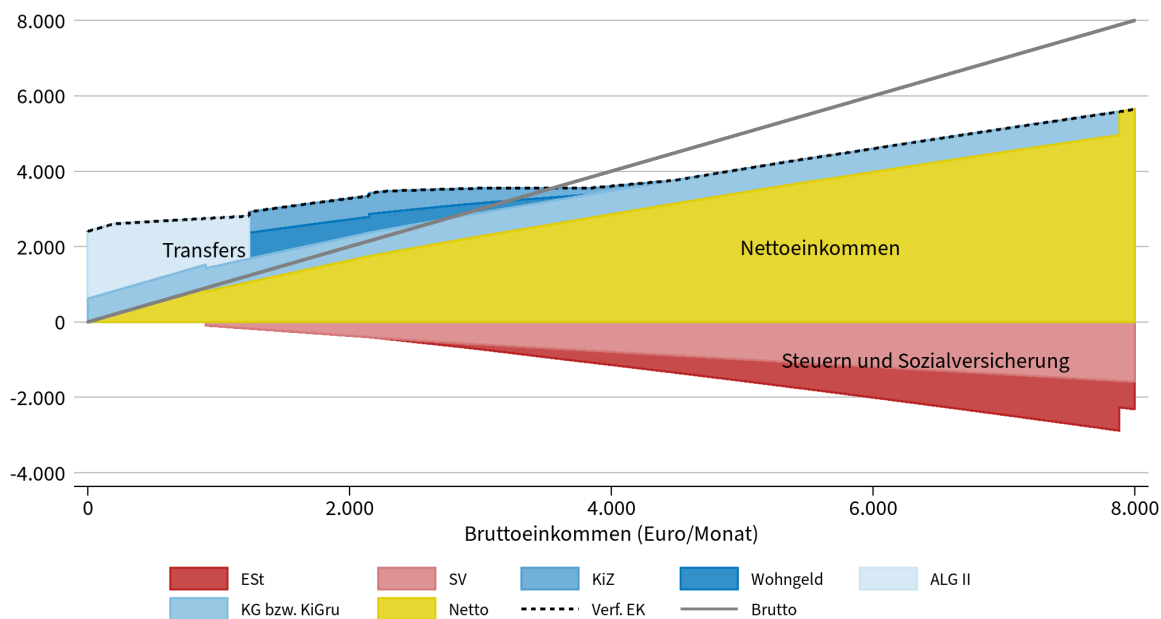
Die Beträge für die Kosten der Unterkunft werden um 104 Euro je Kind gekürzt. Diese 104 Euro entsprechen der Pauschale für Wohn- und Heizkosten, die sich aus dem Existenzminimumbericht für das Jahr 2020 ableitet.<sup>20</sup>

Dabei gilt die Kindergrundsicherung – im Gegensatz zum Kindergeld im Status quo – nicht als anzurechnendes Einkommen beim ALG II. Analog dazu wird in der Reform auch der Unterhaltsvorschuss nicht mehr als Einkommen beim ALG II Bezug angerechnet.

<sup>20</sup> Die Kindergrundsicherung sieht vor: „Wohn- und Heizkosten gehören zu den Grundbedarfen eines Kindes und müssen deshalb in einer existenzsichernden Kindergrundsicherung berücksichtigt werden. Wenn Eltern im Grundsicherungsbezug sind und der anteilige Kinderbedarf für Wohnen und Heizen über dieser Pauschale liegt, wird der Mehrbedarf über die Kosten der Unterkunft für die Eltern ausgeglichen.“

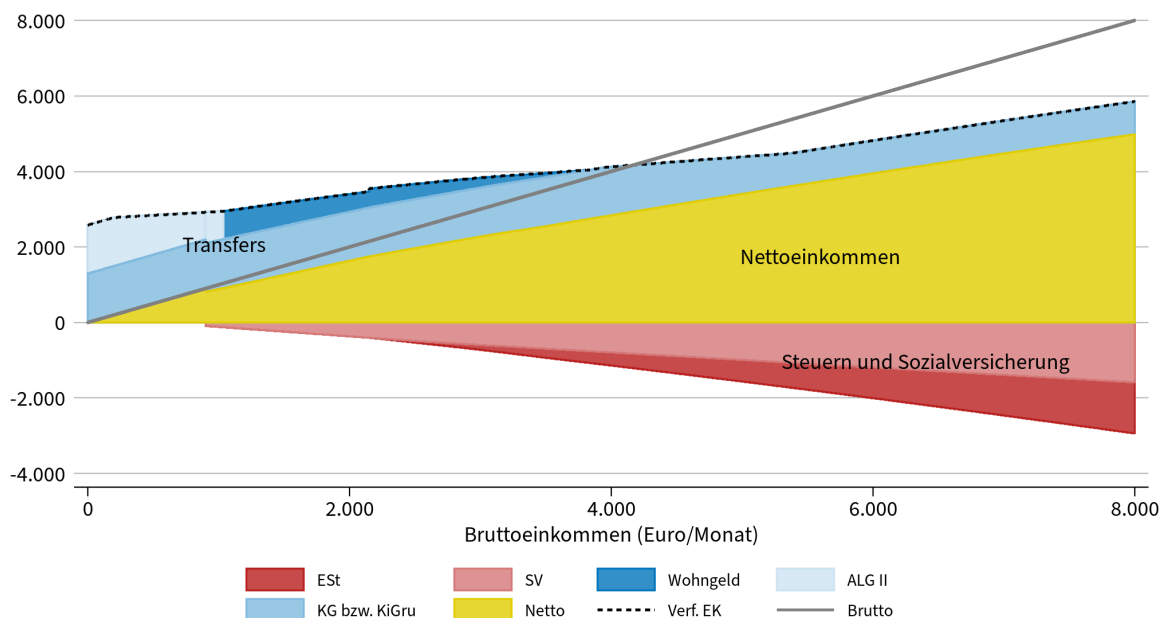
### 3 Modellierung der Reformvarianten

Abbildung 2: EK-Komponenten – Status quo (2020) – Paar, drei Kinder, Einkommen 50/50



*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), Unterhaltsvorschuss (UV), Kinderzuschlag (KiZ), Wohngeld, ALG II sowie Nettoeinkommen nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen (Netto). Alle Angaben in Euro/Monat. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Abbildung 3: EK-Komponenten – Variante 3b – Paar, drei Kinder, Einkommen 50/50



*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), Unterhaltsvorschuss (UV), Wohngeld, ALG II sowie Nettoeinkommen nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen (Netto). Alle Angaben in Euro/Monat. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

## 3.2 Rechenbeispiele

Die vorstehenden Abbildungen 2 und 3 stellen die grundlegenden Einkommenskomponenten für einen Musterhaushalt (Paar, drei Kinder) gegenüber.<sup>21</sup> Diese Grafiken zeigen, wie sich die verfügbaren Haushaltseinkommen für verschiedene Bruttoerwerbseinkommen aus Nettoeinkommen, Steuern und Transfers zusammensetzen. Beim Vergleich der Grafiken ist zu erkennen, dass im Reformszenario die Transferkomponenten bei Arbeitslosigkeit anders verteilt sind: Im Status quo besteht dies hauptsächlich aus ALG II und der KdU sowie dem Kindergeld, welches auf das ALG II angerechnet wird. Im Reformszenario ist die Kindergrundsicherung, die sich aus drei *Garantie-Beträgen* und den vollen *GarantiePlus-Beträgen* zusammensetzen, zu erkennen. Die Kindergrundsicherung ist betragsmäßig höher als das Kindergeld im Status quo und ALG II entsprechend geringer. In Summe ergibt sich für den Haushalt ein Plus von 176 Euro im Monat. Mit zunehmender Erwerbstätigkeit wird das Arbeitslosengeld II entzogen.<sup>22</sup> Die Kindergrundsicherung bleibt in ihrer Höhe in dem gewählten Reformszenario jedoch zunächst stabil. Im Status quo wechselt der Musterhaushalt ab ca. 1.700 Euro Bruttomonatseinkommen von Arbeitslosengeld II in den Kinderzuschlag in Kombination mit Wohngeld. Im Reformszenario ist zu erkennen, dass der Kinderzuschlag wegfällt. Aufgrund der deutlich höheren Kindergrundsicherung und den geringeren Arbeitslosengeld II-Beträgen ist dennoch auch im Reformszenario der Bezug von Wohngeld ab einem bestimmten Punkt vorteilhaft, im gewählten Beispiel in der Reform bei etwas geringeren Bruttoeinkünften als im Status quo. In der Abbildung für das Reformszenario ist zu erkennen, dass der *GarantiePlus-Betrag* der Kindergrundsicherung nach vollständiger Minderung des Wohngeldes ebenfalls gemindert wird und schließlich bei höheren Bruttoeinkünften nur noch der *Garantie-Betrag* übrig bleibt. Auch ist an den Beispielgrafiken zu erkennen, dass der Musterhaushalt den Kinderfreibetrag – im Status quo ab gut 7.800 Euro Monatsbrutto – nicht mehr in Anspruch nimmt.

Weitere Rechenbeispiele für Musterhaushalte (vgl. Abschnitt 2.2) werden im Anhang in den Tabellen 3 bis 8 dargestellt. Nachstehende Beispiele sollen die Effekte des Reformvorschlages auf die verfügbaren Einkommen jedoch noch einmal verdeutlichen.

Bei einem Beispielehepaar mit einem Kind im Alter von fünf Jahren ergeben sich durch die Einführung der Kindergrundsicherung folgende Veränderungen im verfügbaren Einkommen. Bei Arbeitslosigkeit beider Partner kann der Haushalt im Status quo (2020) neben dem Kindergeld in Höhe von 204 Euro monatlich ein ALG II inkl. KdU in Höhe von 1.438 Euro beziehen, was ein verfügbares Einkommen von 1.642 Euro monatlich ergibt. Mit der Kindergrundsicherung erhält der Haushalt den 290 Euro *Garantie-Betrag* plus 119 Euro *GarantiePlus-Betrag* sowie 1.288 Euro ALG II, was ein verfügbares Einkommen von 1.697 Euro im Monat ergibt (ein Plus von 55 Euro). Sobald keine Transferleistungen mehr bezogen werden und auch der *GarantiePlus-Betrag* abgeschmolzen

<sup>21</sup> Die zugehörigen exakten Beträge für ausgewählte Einkommen sind im Anhang in Tabellen 3 und 4 zu finden.

<sup>22</sup> Nach einem Freibetrag von 100 Euro im Monat mit Grenzbelastungen von 80%, 90% und schließlich 100% (vgl. §11b SGB II Absatzbeträge).

### 3 Modellierung der Reformvarianten

ist errechnet sich für den Musterhaushalt ein Plus von 86 Euro, welches durch die höhere Kindergrundsicherung von 290 Euro gegenüber dem Kindergeld von 204 Euro ergibt. Im ganz hohen Einkommensbereich, im Bereich des Reichensteuersatzes wohlgemerkt, zeigen sich für den Haushalt mit einem Kind ein leichtes Minus von 19,06 im Monat. Dies kommt dadurch, dass der Entlastungsbetrag des Kinderfreibetrages bei Einkommensteuer und Soli im Status quo maximal 309,06 Euro beträgt und im Reformszenario die Kindergrundsicherung von 290 Euro vorteilhaft bleibt.

Bei dem Musterhaushalt einer alleinerziehenden Person mit einem Kind im Alter von fünf Jahren und bei Bezug des Unterhaltsvorschlusses ergeben sich folgende Veränderungen des verfügbaren Nettoeinkommens gegenüber dem Status quo. Bei Arbeitslosigkeit hat der Alleinerziehende im Status quo ein verfügbares Haushaltseinkommen von 1.354 Euro im Monat (bestehend aus 204 Euro Kindergeld, 985 Euro ALG II und 165 Euro Unterhaltsvorschuss). Mit der Kindergrundsicherung beträgt das ALG II 1.000 Euro und die Transferleistungen für das Kind setzen sich zusammen aus  $204,50 = (290+119)/2$  Euro Kindergrundsicherung und dem Unterhaltsvorschuss in Höhe von  $290 = 435-290/2$  Euro. Das ergibt ein Plus von 140 Euro im Monat. Im mittleren Einkommensbereich, jenseits des Bezuges von ALG II bzw. dem *GarantiePlus-Betrag* betragen im Status quo die Leistungen für das Kind 204 Euro Kindergeld und 165 Euro Unterhaltsvorschuss. Im Reformszenario summieren sich die Kindergrundsicherung und der Unterhaltsvorschuss auf 435 Euro, was ein Plus von 66 Euro im Monat ergibt.

### 3.3 Zwischenfazit zu grundsätzlichen Reformelementen

Die vorgeschlagene Reform zur Kindergrundsicherung verfolgt das Ziel, die Absolutbeträge der bestehenden Leistung Kindergeld und die steuerliche Entlastungswirkung aus dem Kinderfreibetrag anzugleichen. Die dem Kinderfreibetrag zugrundeliegenden Beträge sollen weiterhin steuerfrei bleiben. Die Angleichung wird insbesondere dadurch erzielt, dass die Kindergrundsicherung deutlich höher als das Kindergeld ist sowie durch die Halbierung der Beträge für des Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf. Insgesamt kann dadurch die Günstigerprüfung, technisch gesehen, bestehen bleiben.<sup>23</sup> Im Ergebnis werden viele Familien im mittleren Einkommensbereich besser gestellt als im Status quo, lediglich bei sehr hohen Einkommen kann es zu einer leichten Schlechterstellung kommen.

Mit der Kindergrundsicherung sollen die kindbezogenen Leistungen aus dem SGB II „herausgelöst“ werden. Zur Sicherung des Bedarfes der Kinder bei Arbeitslosigkeit der Eltern, welche im Status quo

<sup>23</sup> Zu beachten ist, dass diese Eigenschaft einer Günstigerprüfung für den bestehenden Einkommensteuertarif, insbesondere den Reichensteuersatz, sowie die neu berechneten Kinderfreibeträge gilt. Steigt der oberste Steuersatz oder das steuerfrei zu stellende sächliche Existenzminimum, und damit der maximale Entlastungsbetrag, müsste sich der *Garantie-Betrag* erhöhen, damit das Ergebnis der Günstigerprüfung unverändert bleibt. Insofern entsteht neben der Kopplung an die weiterhin prinzipiell gewährten Kinderfreibeträge eine Bindung an den Einkommenssteuertarif.

durch die Regelbedarfe für Kinder erzielt wird, führt die Kindergrundsicherung einen *GarantiePlus-Betrag* ein. Dieser ist zudem höher als die sich ergebenden Beträge nach dem SGB II. Damit werden auch Familien bei Arbeitslosigkeit besser gestellt.

Die Kindergrundsicherung hat zudem deutlich geringere Anspruchsvoraussetzungen als die Leistungen nach dem SGB II. Während der *Garantie-Betrag* quasi keine Nachweispflichten hat und damit dem Kindergeld stark ähnelt, gibt es bei dem *GarantiePlus-Betrag* eine Bindung an das Bruttoerwerbseinkommen und das Alter der Kinder. Anders als bei den Leistungen nach dem SGB II gibt es damit keine umfangreichere Bedürftigkeitsprüfung als die Berücksichtigung der Bruttoerwerbseinkünfte. Eine Vermögensprüfung findet nicht statt. Dies kann die Zielgenauigkeit der Transfers mindern, wenn dadurch z. B. vermögende, und damit nicht bedürftige Haushalte, die aber über kein Erwerbseinkommen verfügen, den *GarantiePlus-Betrag* beziehen können oder diesen sogar automatisch beziehen. Dem gegenübergestellt werden kann durchaus die im bestehenden System verbreitete Nichtinanspruchnahme eigentlich berechtigter Haushalte (vgl. Bruckmeier et al., 2013; Harnisch, 2019), sei es durch die Komplexität des Systems verschiedener Leistungen insgesamt, die als hart empfundenen Erklärungspflichten (vgl. Blömer et al., 2019a), oder die Stigmatisierung durch den Gang zum Amt. Auch durch die Nichtinanspruchnahme kann es zu einer schlechten Zielgenauigkeit von Transferleistungen kommen. Das Problem der Nichtinanspruchnahme betrifft dennoch auch in den Reformszenarien das Arbeitslosengeld II. Das Arbeitslosengeld II und die Beträge für die Kosten der Unterkunft bestehen in den Reformszenarien nur noch aus den Beträgen für Erwachsene und sind entsprechend geringer, die automatisch ausgezahlte Kindergrundsicherung höher. Dies kann die Nichtinanspruchnahme vom verbleibenden Arbeitslosengeld II-Anspruch, gerade bei Auftocker-Haushalten, wiederum verschärfen.

Grundsätzlich erlaubt das vorgelegte Konzept zur Kindergrundsicherung den Bezug von Sozialleistungen für Kinder stark zu vereinfachen, was insbesondere dadurch erreicht wird, dass die Leistung einfach zu berechnen ist. Dies wird vielfach als Voraussetzung für die automatische Berechnung der Leistungshöhe und Auszahlung einer Kindergrundsicherung angesehen.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Das Reformkonzept der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen sieht vor, dass die Familienkasse nach einmaliger Beantragung proaktiv prüft, ob Anspruch auf den *GarantiePlus-Betrag* der Kindergrundsicherung besteht und diesen zusätzlich zum *Garantie-Betrag* auszahlt.



## 4 Varianten und Gestaltungsoptionen

Bei dem „Herauslösen“ der kindbezogenen Leistungen aus dem SGB II entstehen separate Transfers, die separat abgeschmolzen werden müssen. Auf der einen Seite das bestehende Arbeitslosengeld II (für die Eltern) sowie das Wohngeld und auf der anderen Seite der *GarantiePlus-Betrag* der Kindergrundsicherung. Bei der Gestaltung der Kindergrundsicherung muss berücksichtigt werden, wie der Transferentzug bei weiter bestehenden Leistungen ALG II oder dem Wohngeld gestaltet ist.

Der Vorschlag, die Grenzbelastung durch den kumulierten Transferentzug verschiedener Leistungen zu deckeln (vgl. Werding und Pehle, 2019) scheint zunächst sinnvoll. Allerdings würden die betroffenen Leistungen dadurch wieder miteinander verzahnt und die Höhen der Leistungen voneinander abhängig gemacht. Die Höhe des *GarantiePlus-Betrages* wäre dann wiederum von der Höhe des Arbeitslosengeld II der Eltern abhängig, was wieder zu einer erhöhten oder sogar gleich umfassenden Auskunftspflicht wie im Status quo führt. Andersherum gestaltet würde die Festlegung des Transferentzugs beim Arbeitslosengeld II in Abhängigkeit von der Kindergrundsicherung de facto wieder zu einer Anrechnung der Kindergrundsicherung beim Arbeitslosengeld führen. Prinzipiell wären parallele Reformen beim Arbeitslosengeld II und dem Wohngeld möglich und auch mit Konzepten zur Kindergrundsicherung vereinbar (Blömer et al., 2019b). Andernfalls muss der Transferentzug bei der Kindergrundsicherung um bestehende Leistungen „herumgebaut“ werden.

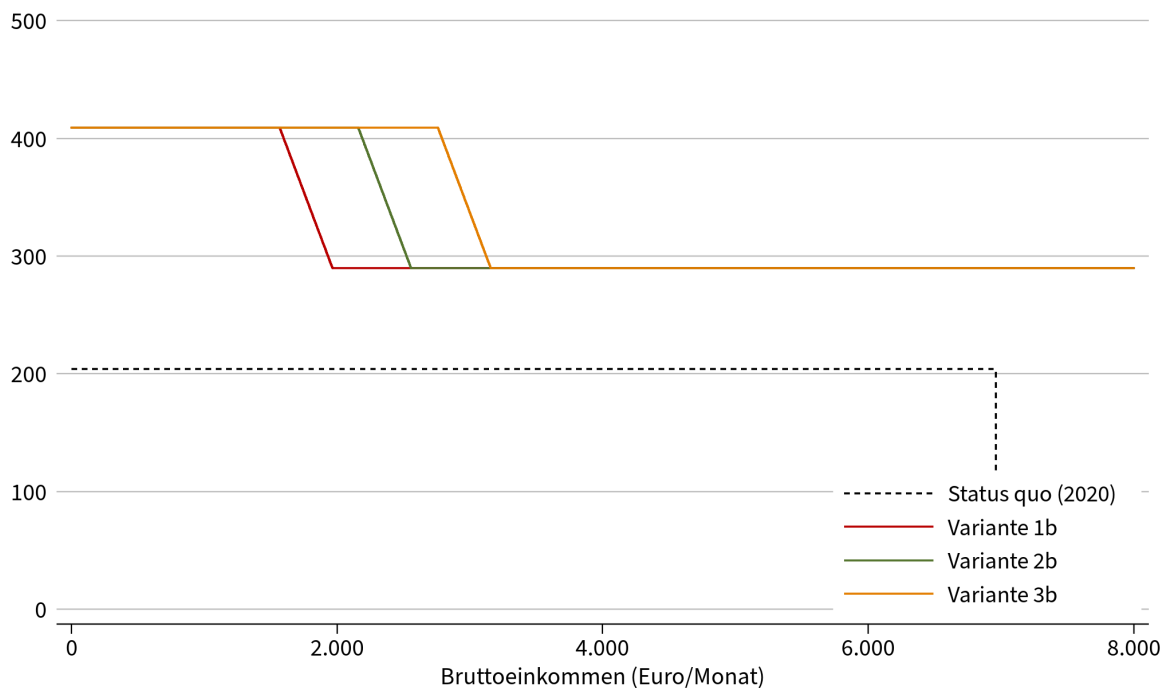
Bei dem vorliegenden Reformvorschlag zur Kindergrundsicherung ist ein langsames Abschmelzen des *GarantiePlus-Betrages* ab einem bestimmten Bruttoerwerbseinkommen vorgesehen. Teil dieses Gutachtens ist die Gegenüberstellung und Beurteilung von verschiedenen Anrechnungsvarianten bei der Minderung.

Verschiedene Paramtervariationen des Reformvorschlages sind denkbar. Verschiedene Varianten der Minderung sollen anhand von zwei Stellschrauben untersucht werden: Zum einen kann die Höhe der *Abschmelzgrenze* variiert werden. Das heißt, die Höhe des Bruttoeinkommens der Eltern, ab welcher der *GarantiePlus-Betrag* gemindert wird. Zum anderen kann die *Abschmelzrate* verändert werden, also wie stark wird der *GarantiePlus-Betrag* mit steigendem Erwerbseinkommen entzogen wird. Darüber hinaus kann die Höhe des *Garantie-Betrags* geändert werden.

### 4.1 Abschmelzgrenze

Als *Abschmelzgrenze*, wird das Bruttoerwerbseinkommen der im Haushalt lebenden Eltern betrachtet, ab der die Minderung des *Garantie-Betrags* beginnt. Es wurden drei verschiedene Varianten

Abbildung 4: Brutto-KG-Verlauf – Varianten 1b, 2b, 3b – Paar, ein Kind, Einkommen 50/50



*Hinweis:* Die Grafik zeigt das Kindergeld bzw. die Kindergrundsicherung (in Euro/Monat) bezogen auf das Bruttoeinkommen eines Haushalts. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

simuliert: In der unteren Variante 1 beträgt die Abschmelzgrenze 1.568 Euro<sup>25</sup> im Monat für Paare und 1.050 Euro für Alleinerziehende. In der mittleren Variante 2 beginnt der Abschmelzprozess ab 2.160 Euro Bruttoeinkommen für Paare und 1.440 Euro für Alleinerziehende. In der oberen Variante 3 wurde die Abschmelzgrenze zusätzlich in Abhängigkeit der Kinderzahl gewährt und beträgt 2.160 Euro plus 600 Euro je Kind für Paare und 1.440 Euro plus 400 Euro je Kind für Alleinerziehende.

Abbildung 4 zeigt die Höhe der Kindergrundsicherung in Abhängigkeit vom verfügbaren Bruttoeinkommen der Eltern für die drei verschiedenen Abschmelzgrenzen bei einem Paar mit einem Kind (bei einer Transferentzugsrate von 30%). Klar zu erkennen ist, dass in den oberen Varianten die Minderung erst bei höherem Einkommen beginnt.

Hintergrund dieser Varianten ist die „Positionierung“ des Abschmelzprozesses. Wie Eingangs erwähnt ist zu beachten, dass sich die Grenzbelastung durch den Entzug des *GarantiePlus-Betrages* zusammen mit der Grenzbelastung durch den Entzug von ALG II bzw. Wohngeld sowie durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zur *effektiven Grenzbelastung* kumuliert. Beim Zusammenfallen verschiedener Abschmelzprozesse könnte es dazu kommen, dass das verfügbare Haushaltseinkommen sinkt, was eine Grenzbelastung über 100% bedeuten würde.

Zwei Beispiele sollen die Wirkungsweisen illustrieren: Die Abbildungen 8 und 6 zeigen die entspre-

<sup>25</sup> Der Betrag ist angelehnt an den doppelten Grundfreibetrag nach dem EStG bezogen auf den Monat.

#### 4 Varianten und Gestaltungsoptionen

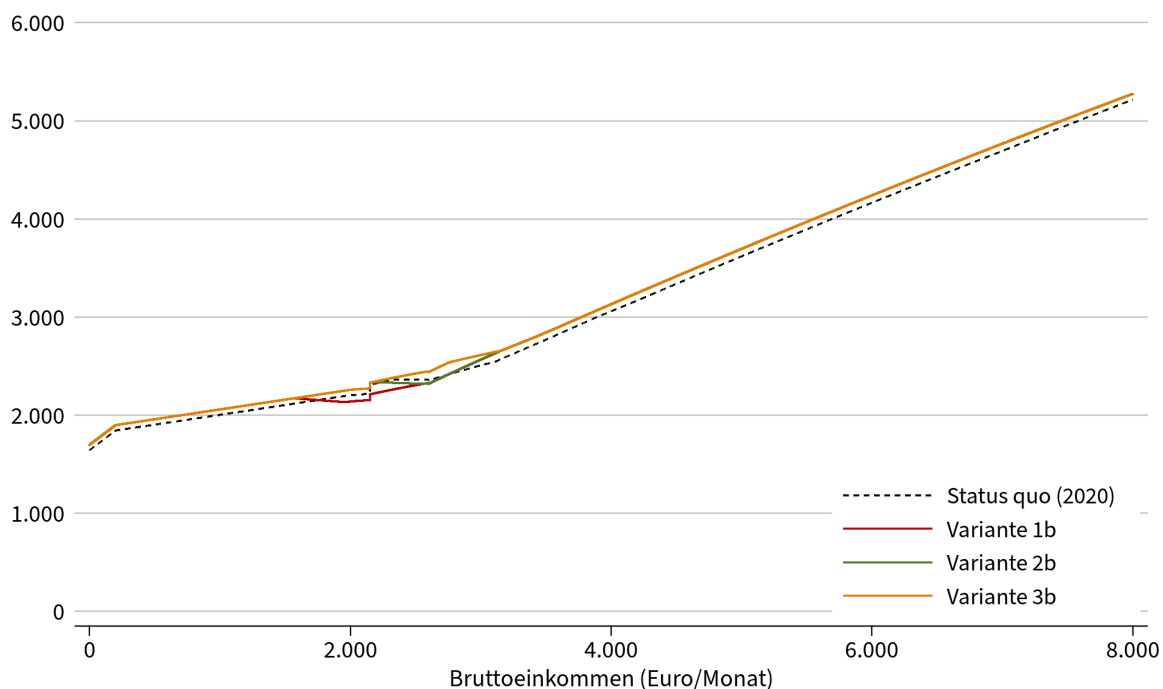
chen Brutto-Netto-Verläufe für ein Paar mit einem bzw. drei Kindern. Zunächst zeigt sich, dass die drei Varianten über weite Teile gleich verlaufen und den Haushalt finanziell besser als im Status quo stellen. Unterschiede der drei Varianten ergeben sich durch das unterschiedliche Einsetzen des Abschmelzprozesses.

In der ersten Variante (rote Linie) beginnt der Abschmelzprozess bei 1.568 Euro Bruttoeinkommen. Es zeigt sich, dass das Paar mit einem Kind (Abbildung 5) mit zunehmendem Einkommen ab 1.568 Euro Brutto in der Reformvariante 1b zunächst an verfügbarem Einkommen verliert. Das liegt daran, dass der Haushalt in dem Einkommensbereich noch im Bezug von Arbeitslosengeld II liegt, welches mit 80% entzogen wird. Hier kumuliert sich der Entzug des *GarantiePlus-Betrages* von 30%, sodass die Grenzbelastung insgesamt 110% beträgt. Das heißt, der Haushalt verliert mit jedem zehn Euro mehr Bruttoeinkommen einen Euro an verfügbarem Einkommen. Insgesamt könnte sich der Haushalt dadurch sogar schlechter als im Status quo stellen. Das Beispiel-Paar mit drei Kindern (Abbildung 6) befindet sich an dieser Stelle im Bezug von Wohngeld. Dank des Wegfalls vom Kinderzuschlag wird an der Einkommensposition nur noch das Wohngeld entzogen. Es gibt also etwas mehr „Spielraum“ für weitere Transferentzugsprozesse. Dennoch zeigt sich, dass das Nettoeinkommen bei der Variante 1b immer noch weitgehend flach verläuft, also über weite Einkommensbereiche eine hohe Grenzbelastung besteht.

Auch Variante 2 (grüne Linie) führt durch den parallelen Wohngeld-Entzug zu weitgehend hohen Grenzbelastungen. Variante 2 führt bei der Familie mit einem Kind nur in einem schmalen Einkommensfenster zu einer Schlechterstellung. Die Familie mit drei Kindern wird in dieser Reformvariante zwar nicht schlechter gestellt als im Status quo, die Grenzbelastung liegt jedoch recht lange bei rund 100%. Das heißt, obwohl das Bruttoeinkommen der Familie steigt, bleibt das Nettoeinkommen unverändert.

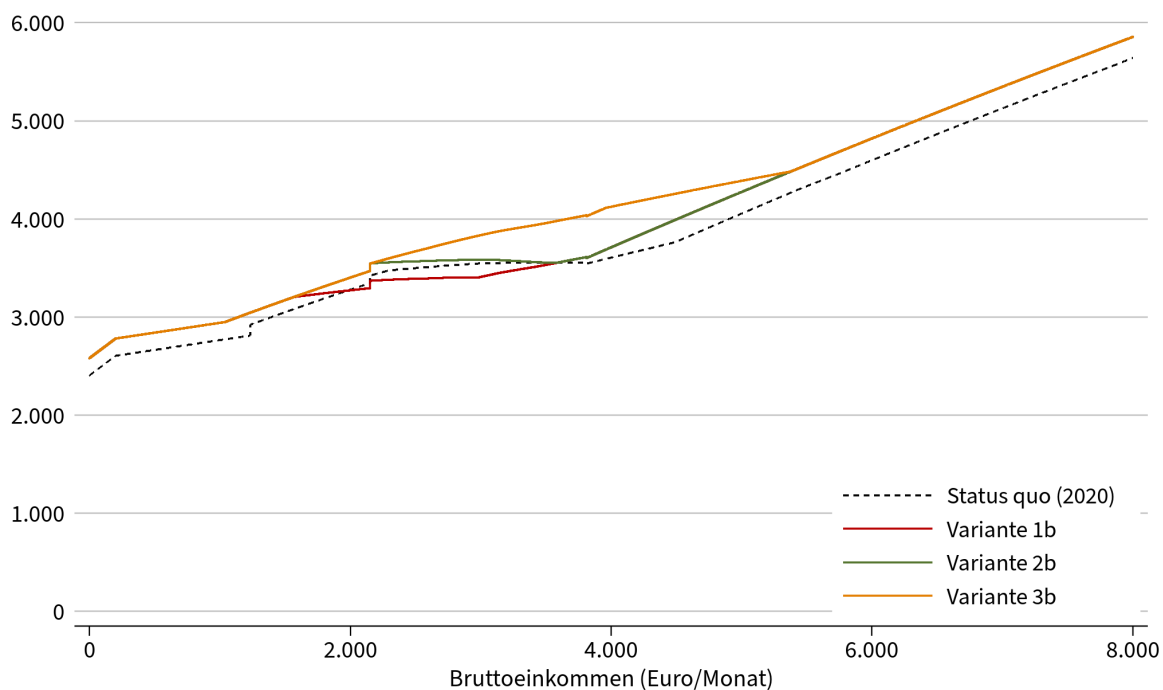
In Variante 3 ist die Abschmelzgrenze am höchsten und gestaffelt nach der Anzahl der leistungsberechtigten Kinder. Hintergrund ist, dass der Abschmelzprozess des *GarantiePlus-Betrages* erst nach Auslaufen aller sonstigen Transfers beginnen soll. Die Höhe des Wohngeldes, und damit die Höhe des Transferbezugs, ist auch in den Reformszenarien noch maßgeblich von der Haushaltsgröße, und dadurch auch von der Anzahl an Kindern abhängig. Für die illustrierten Musterhaushalte zeigt sich, dass das Abschmelzen des *GarantiePlus-Betrags* erst nach Abschmelzen des Wohngeldes geschieht.

Abbildung 5: Brutto-Netto-Verlauf – Varianten 1b, 2b, 3b – Paar, ein Kind, Einkommen 50/50



Hinweis: Die Grafik zeigt das verfügbare Haushaltseinkommen (in Euro/Monat) bezogen auf das Bruttoeinkommen eines Haushalts. Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

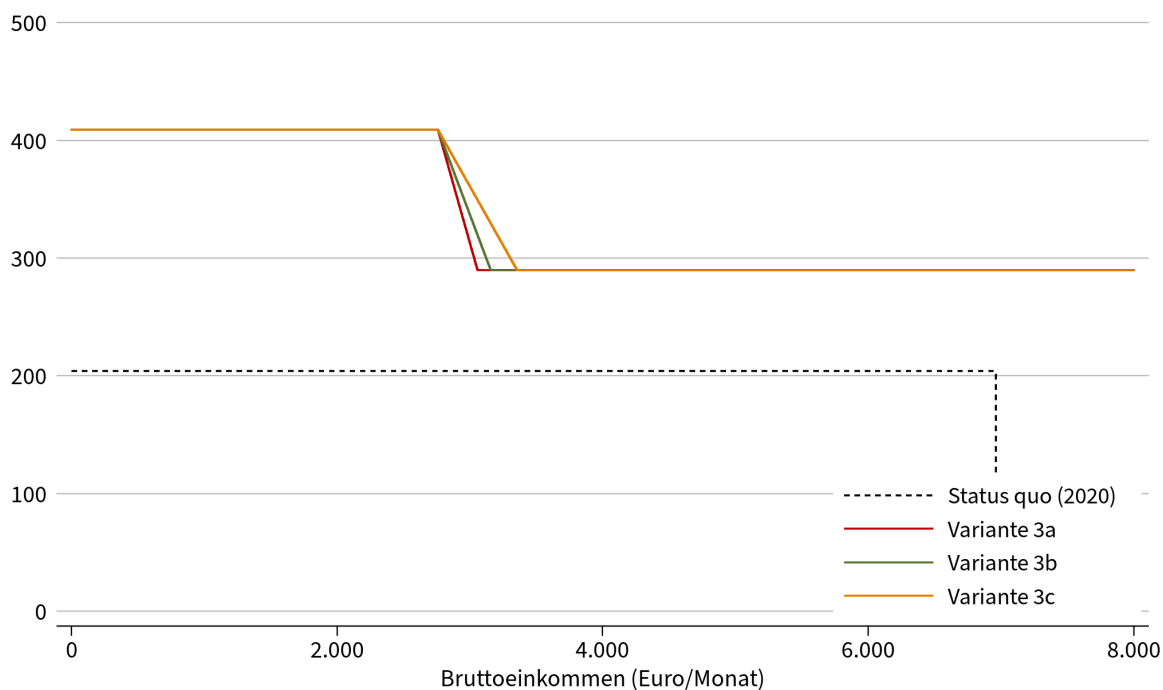
Abbildung 6: Brutto-Netto-Verlauf – Varianten 1b, 2b, 3b – Paar, drei Kinder, Einkommen 50/50



Hinweis: Die Grafik zeigt das verfügbare Haushaltseinkommen (in Euro/Monat) bezogen auf das Bruttoeinkommen eines Haushalts. Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

## 4 Varianten und Gestaltungsoptionen

Abbildung 7: Brutto-KG-Verlauf – Varianten 3 – Paar, ein Kind, Einkommen 50/50



Hinweis: Die Grafik zeigt das Kindergeld bzw. die Kindergrundsicherung (in Euro/Monat) bezogen auf das Bruttoeinkommen eines Haushalts. Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

## 4.2 Transferenzugsrate

Als *Transferenzugsrate* ist die Rate gemeint, mit der, bezogen auf das Bruttoerwerbseinkommen der im Haushalt lebenden Eltern, der *Garantie-Betrag* gemindert wird. Eine Transferenzugsrate von 30% bedeutet, dass der *GarantiePlus-Betrag* um drei Euro gemindert wird, wenn der Haushalt zehn Euro mehr an Bruttoeinkommen verdient. Wie vorher bereits illustriert, kumuliert sich die Transferenzugsrate des *GarantiePlus-Betrag* potentiell mit anderen Transferenzugsprozessen sowie mit der Einkommensteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen zur effektiven Grenzbelastung.

Untersucht wurden drei Subvarianten für die Transferenzugsraten: Subvariante a mit 40%, Subvariante b mit 30% und Subvariante c mit 20%. Abbildung 7 zeigt die Höhe der Kindergrundsicherung in Abhängigkeit vom verfügbaren Bruttoeinkommen der Eltern für die drei verschiedenen Transferenzugsraten bei einem Paar mit einem Kind (in Kombination mit Variante 3). Klar zu erkennen ist, dass in den Subvarianten mit geringerer Transferenzugsrate (z. B. Variante 3c, gelbe Linie) der *GarantiePlus-Betrag* langsamer abgeschmolzen wird und damit der jeweils restliche Anteil auch länger bezogen werden kann.

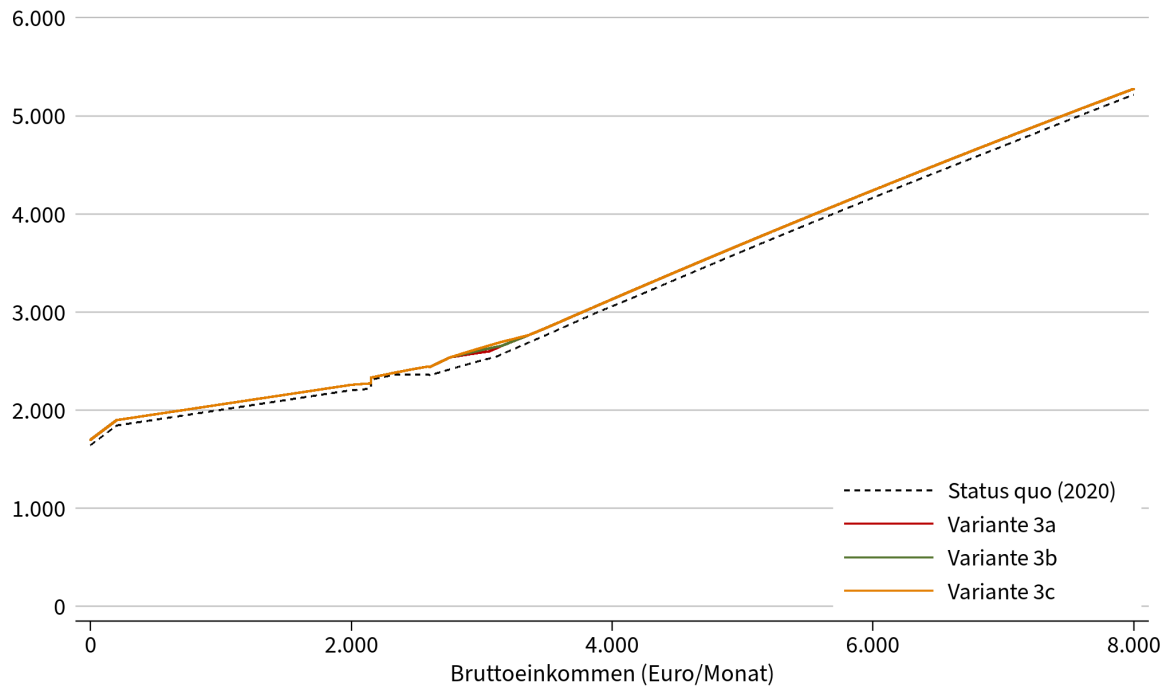
Abbildungen 8 und 9 zeigen die entsprechenden Brutto-Netto-Verläufe für ein Paar mit einem bzw. drei Kindern (Aufbauend auf der Variante 3 aus dem vorherigen Abschnitt).

Unterschiede in den drei Subvarianten a, b und c ergeben sich durch die Anrechnungsraten ab Beginn des Abschmelzprozesses. Die Variation der Abschmelzrate macht für den Haushalt mit einem Kind geringe Unterschiede aus. Bei der geringsten Transferentzugsrate (20%, gelbe Linie) sind die Hinzuverdienstmöglichkeiten etwas besser. Bei dem Musterhaushalt mit drei Kindern fällt der Unterschied zwischen den Variationen der Abschmelzrate zwar merklich größer aus, im Vergleich zur Variation der Abschmelzgrenzen sind die Unterschiede jedoch relativ gering.

Der Verlauf der Grenzbelastung ist für die drei Subvarianten im Anhang in Abbildung 16 abgebildet. Auch im Bereich jenseits des Transferbezugs kumulieren sich die Belastungen: Betrachtet man einen Musterhaushalt mit drei Kindern bei einem Einkommen von 4.500 Euro Brutto, so ergibt sich bei Subvariante a eine effektive Grenzbelastung von 82%. Sie ergibt sich aus 40% Entzug in der Kindergrundsicherung plus ca. 20% Entzug durch SV-Beiträge plus ca. 22% Entzug durch die Einkommensteuer.

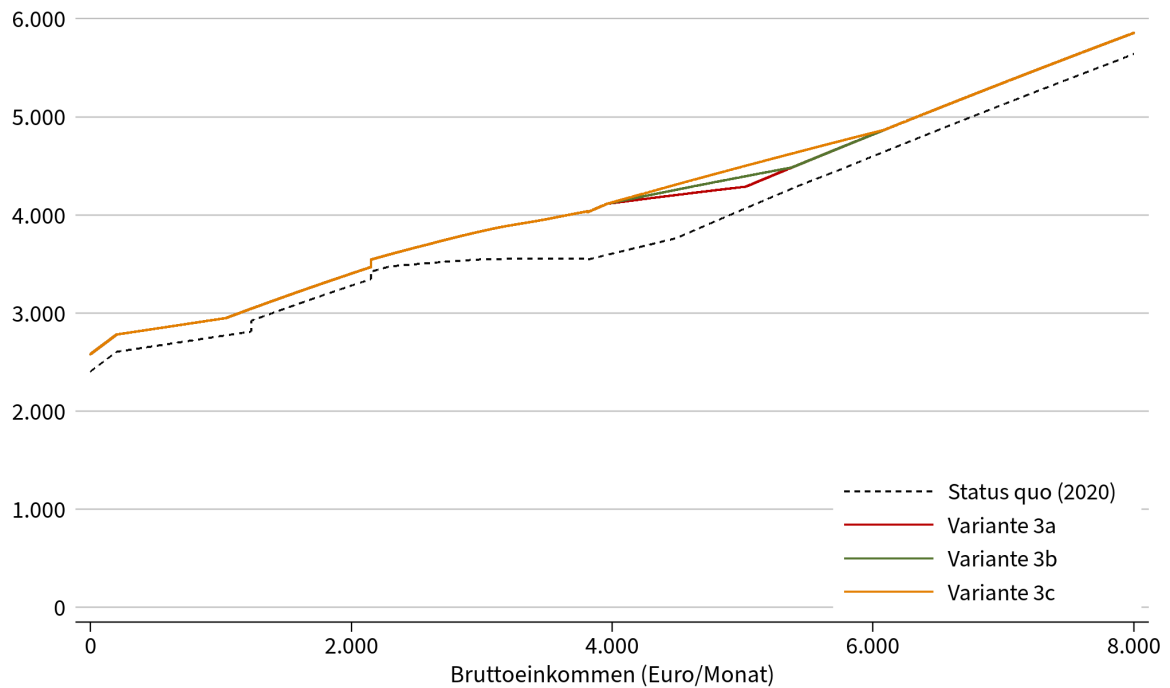
#### 4 Varianten und Gestaltungsoptionen

Abbildung 8: Brutto-Netto-Verlauf – Varianten 3 – Paar, ein Kind, Einkommen 50/50



Hinweis: Die Grafik zeigt das verfügbare Haushaltseinkommen (in Euro/Monat) bezogen auf das Bruttoeinkommen eines Haushalts. Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

Abbildung 9: Brutto-Netto-Verlauf – Varianten 3 – Paar, drei Kinder, Einkommen 50/50



Hinweis: Die Grafik zeigt das verfügbare Haushaltseinkommen (in Euro/Monat) bezogen auf das Bruttoeinkommen eines Haushalts. Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

### 4.3 Höhe des Garantie-Betrags

Im Anhang finden sich weitere Berechnungen mit einem *Garantie-Betrag* in Höhe von 275 Euro sowie 250 Euro. Diese Varianten werden im Rahmen des Gutachtens jedoch nicht weiter ausgewertet. Dabei wurde der *GarantiePlus-Betrag* entsprechend angepasst, so dass die maximale Förderung durch *Garantie-Betrag* und *GarantiePlus-Betrag* unverändert bleibt.

Bei gegebenem Steuertarif ergibt sich stets eine Vorteilhaftigkeit der Kindergrundsicherung bis zur Höhe eines *Garantie-Betrags* von 275 Euro, da diesem eine Entlastungswirkung von 274,50 Euro im Reformszenario gegenübersteht.

In den Varianten mit einem *Garantie-Betrag* in Höhe von 250 Euro ergibt sich eine prinzipielle Änderung: Die Günstigerprüfung bei der Einkommenssteuer würde wieder relevant werden und bei höheren Einkommen in einen Vorzug der Kinderfreibeträge resultieren.

### 4.4 Zwischenfazit zu den Reformoptionen

Im Rahmen dieses Gutachtens wurden die vorgeschlagenen Varianten zur Abschmelzgrenze 1 bis 3 mit den drei Subvarianten zur Transferentzugsrate kombiniert, sodass sich neun verschiedene Kombinationen ergeben.

Hintergrund ist die potentiell hohe Grenzbelastung durch das Überlagern von Transferentzugsprozessen sowie die Belastung durch Steuern und Sozialversicherungsabgaben. Der Reformvorschlag sieht vor die kindbezogenen Leistungen aus dem ALG II „herauszutrennen“. Somit entstehen separate Transfers für Kinder, die wiederum separat abgeschmolzen werden. Die Beispielrechnungen haben gezeigt, dass einige Reformvarianten hohe effektive Grenzbelastungen erzeugen, die sich insbesondere aus der Kumulation vom ALG II- oder dem Wohngeldentzug ergeben. Haushalte würden dann an verfügbarem Einkommen verlieren, wenn sie mehr Arbeiten. Sind ALG II und Wohngeld entzogen, ergibt sich mit der vergleichsweise geringeren Grenzbelastung durch Steuern und den Beiträgen zur Sozialversicherung etwas mehr Spielraum zur „Platzierung“ des Abschmelzprozesses des *GarantiePlus-Betrags*. Je höher die effektive Grenzbelastung ausfällt, desto weniger bleibt von jedem neu hinzu verdientem Euro übrig und dementsprechend sinkt der Anreiz (etwas) mehr zu Arbeiten.

Die effektive Grenzbelastung durch den ALG II-Entzug liegt zwischen 80% und 100%. Beim Wohngeldentzug liegt die Grenzbelastung zwischen 60% und 80%. Da diese Elemente bereits bestehen und im Zuge des Reformvorschlages nicht verändert werden sollen, muss dies bei der Setzung der



#### 4 Varianten und Gestaltungsoptionen

Abschmelzgrenzen beachtet werden. Werden keine parallelen Änderungen am System von Arbeitslosengeld II oder Wohngeld vorgenommen, bleibt für den Abschmelzprozess des *GarantiePlus-Betrags* wenig Gestaltungsspielraum und die Kindergrundsicherung muss um das bestehende System an Sozialtransfers „herumgebaut“ werden.

Von den vorgestellten Varianten 1–3 ist nicht nur aus Perspektive der Arbeitsanreize, sondern auch aus dem Vergleich der Einkommenssituation zum Status quo, Variante 3 zu bevorzugen, bei der der *GarantiePlus-Betrag* erst abgeschmolzen wird, nachdem der ALG II Bezug der Eltern sowie Wohngeldzahlungen bereits ausgelaufen sind. Da das Wohngeld von einer Vielzahl von Variablen, insbesondere den Wohnkosten und Mietstufen, abhängt, wird die Position der Abschmelzgrenze nicht in jeder Konstellation die Stelle treffen, in der das Wohngeld gerade vollständig gemindert wurde. Ein Koppeln an weitere Variablen ist natürlich denkbar, bringt aber weitere Nachweispflichten mit sich. Der Reformvorschlag in Variante 3 wird hier so verstanden, dass eine großzügige Positionierung der Abschmelzgrenze jenseits sonstiger vorgelagerter Transferentzugsraten gewünscht ist.

Da sich die Transferentzugsrate der Kindergrundsicherung mit anderen Belastungen addiert, sollte diese nicht zu hoch gewählt werden. Wird die Abschmelzgrenze jenseits des sonstigen Transferentzugs positioniert, sind Transferentzugsraten bei dem *GarantiePlus-Betrag* von 30% (also Subvariante b) möglich, ohne dass sich diese mit der Steuer- und SV-Last auf zu hohe Werte kumuliert.

Abbildung 10: Arbeitsangebotswirkungen



*Hinweis:* 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.

## 5 Hochrechnung auf die Gesamtbevölkerung

Im folgenden Abschnitt werden die Wirkungen der beschriebenen Reformszenarien auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) simuliert. Der Fokus liegt hier auf der Variante 3b, welche sich durch eine hohe Abschmelzgrenze und eine mittlere Transferenzugsrate von 30% auszeichnet.

Geschätzt wurden sowohl die unmittelbaren Effekte als auch die Effekte unter Berücksichtigung des Arbeitsangebotes auf die Gesamtbevölkerung. Zunächst werden die Arbeitsangebotswirkungen beschrieben. Im Anschluss daran werden die Auswirkungen auf die durchschnittlich verfügbaren Einkommen dargelegt, bevor im dritten Schritt auf die Auswirkungen der Reformen auf makroökonomische Verteilungsmaße eingegangen wird. Abschließend werden die Reformen hinsichtlich ihrer fiskalischen Wirkungen analysiert.

### 5.1 Arbeitsangebot

Zur ex-ante-Quantifizierung der Erwerbsanreize verwenden wir ein diskretes Arbeitsangebotsmodell. Diese Modellklasse wird häufig zur Evaluation von Steuer- und Transfersystemen verwendet (vgl. Bonin et al., 2013; Peichl, 2009; van Soest, 1995). Für technische Details siehe Abschnitt 2.

Abbildung 10 zeigt die extensiven und intensiven Effekte auf das Arbeitsangebot. Es zeigt sich, dass die Reform in allen Varianten negative Arbeitsangebotswirkungen aufweist. Zwischen 392 Tausend und 449 Tausend Personen wechseln von einem Beschäftigungsverhältnis zu Nichtarbeit. Die negativen Wirkungen auf das Arbeitsangebot sind hauptsächlich auf zwei Elemente zurückzuführen: Erstens, auf die höheren Transferbeträge, die im Vergleich zum ALG II mit Sozialgeld ein höheres verfügbares Einkommen bei Nichtarbeit bedeuten. Und zweitens darauf, dass der *Garantie-Betrag* unter keinen und der *GarantiePlus-Betrag* unter weniger Bedingungen als das Sozialgeld ausgezahlt wird. Letzteres betrifft insbesondere Haushalte, die im Status quo bedürftigkeitsgeprüfte Transferleistungen bereits nicht in Anspruch nehmen, weil Voraussetzungen nicht erfüllt sind oder die Kosten der Inanspruchnahme (u. a. Stigma) zu groß sind. Für diese Haushalte ergibt sich im Status quo ein stärkerer Arbeitsanreiz, welcher durch die Rücknahme der Bedingungen ausgehebelt wird.

Es zeigt sich ein potentiell starker Einkommenseffekt: Durch die Kindergrundsicherung kann ein gegebenes Konsumniveau auch bei geringerem Erwerbseinkommen erzielt werden. Der Arbeitsangebotseffekt ist bei Männern und Frauen gleichermaßen ausgeprägt, wie Tabelle 10 im Anhang zeigt.

Beim Vergleich der Reformvarianten ist zu erkennen, dass die Varianten mit einer höheren Abschmelzgrenze (Varianten 3) geringere Arbeitsangebotseffekte aufweisen. Der starke Einkommenseffekt ist zwar in allen Varianten vorzufinden, kann aber durch bessere Hinzuverdienstmöglichkeiten abgemildert werden.

Aus verschiedenen Gründen können die simulierten Verhaltenseffekte als eine Obergrenze des tatsächlich zu erwartenden Effektes angesehen werden: Hierbei handelt es sich um einen reinen Angebotseffekt, also diejenigen Arbeitsstunden, die Akteure bei unveränderten Löhnen und frei wählbaren Stunden(kategorien) wählen würden. Berücksichtigt man zusätzlich Arbeitsnachfrageanpassungen dürfte dieser Effekt etwas geringer ausfallen (Peichl und Siegloch, 2012).

## 5.2 Verfügbare Haushaltseinkommen

Tabelle 11 zeigt den Effekt auf die durchschnittlich verfügbaren Haushaltseinkommen für Variante 3b. Angegeben wird sowohl der unmittelbare Effekt (ohne Anpassung) sowie der Effekt nach Berücksichtigung des Arbeitsangebots (d. h mit Anpassung). Die Zeile „Gesamt“ sowie die Darstellung nach Einkommensdezil beziehen sich auf alle Haushalte in Deutschland (also auch die Haushalte ohne Kinder).

Bei Alleinerziehenden ergibt sich mit knapp 2.400 Euro im Jahr unmittelbar ein Plus im verfügbaren Haushaltseinkommen von knapp 7,8%. Paare mit Kindern haben absolut ein ähnlich großes

Tabelle 2: Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Variante 3b

	Ausgangswert	Veränderung			
	Status quo	ohne Anpassung		mit Anpassung	
	Euro	Euro	%	Euro	%
Gesamt	37.354	571	1,53	324	0,87
Nach Haushaltstyp					
Alleinerziehend	30.481	2.392	7,85	1.361	4,47
Paar mit Kindern	55.005	2.696	4,90	1.520	2,76
Nach Anzahl der Kinder					
Ein Kind	47.291	1.320	2,79	517	1,09
Zwei Kinder	54.573	3.088	5,66	1.635	3,00
Drei Kinder	51.741	5.824	11,26	4.094	7,91
Vier und mehr Kinder	47.035	9.964	21,18	8.387	17,83
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo					
1. Dezil	11.895	968	8,13	815	6,85
2. Dezil	19.439	1.314	6,76	885	4,55
3. Dezil	23.729	1.016	4,28	594	2,50
4. Dezil	27.050	704	2,60	298	1,10
5. Dezil	29.577	458	1,55	201	0,68
6. Dezil	34.617	393	1,14	151	0,44
7. Dezil	37.850	315	0,83	119	0,32
8. Dezil	45.047	264	0,59	91	0,20
9. Dezil	55.158	166	0,30	17	0,03
10. Dezil	93.258	61	0,07	-3	-0,00

*Hinweis:* Die Tabelle weist die Wirkungen auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum Status quo aus. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Plus im verfügbaren Einkommen, relativ gesehen sind es immerhin noch 4,9% mehr. Im Schnitt reduzieren die Haushalte ihr Arbeitsangebot in Folge der Reform. Das reduziert auch wieder die verfügbaren Einkommen, jedoch um weniger als die Hälfte. Alleinerziehende profitieren – mit und ohne Anpassungsreaktion – stärker als Paare mit Kindern. Je mehr Kinder sich in einem Haushalt befinden, desto höher fällt – reformgemäß – das Plus an verfügbarem Einkommen aus.

Während sich für die unteren drei Dezile merkliche Verbesserungen ergeben, profitieren die oberen fünf Dezile kaum vom Reformvorschlag.

### 5.3 Ungleichheitsmaße

Tabelle 13 im Anhang bietet einen Überblick über die Effekte der einzelnen Reformvarianten auf verschiedene Verteilungsmaße. Berechnet wurden die Effekte auf drei zentrale Ungleichheitsmaße: den Gini-Koeffizienten, das P90/P10-Maß und die Armutsrisikoquote (ARQ). Die Abbildungen 11 und 12 zeigen die Effekte auf die Armutsrisikoquote bei fixer sowie flexibler Schwelle grafisch.

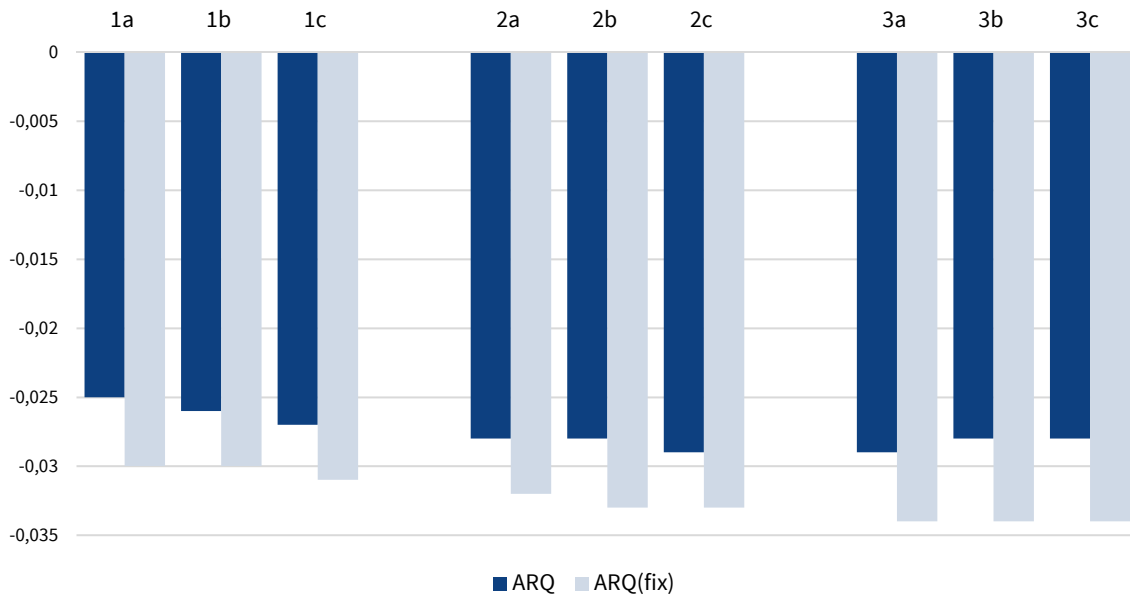
Zu erkennen ist in Abbildung 11, dass in den Reformen bereits ein deutlich größerer Teil der Bevölkerung über die Schwelle, ab der ein Haushalt als von Armut gefährdet gilt, gelangt. Die Armutsrisikoschwelle entspricht 60 Prozent des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen. Durch die Reform wird der Median auch nach oben verschoben, weshalb die Veränderungen des relativen Maßes der Armutsrisikoquote etwas geringer ausfallen. Dennoch zeigt sich das relative Maß recht stabil. So verringert sich das Armutsrisiko insgesamt in den Reformvarianten unmittelbar um ca. 2,5 bis 3 Prozentpunkte.

Berücksichtigt man Arbeitsangebotsreaktionen (Abbildung 12) zeigt sich, dass die Reformvarianten mit stärkerem Entzug des *GarantiePlus-Betrags* deutlich schlechter ausfallen. In der Reformvariante 3b, mit geringerem Transferentzug, blieben diese Verbesserungen auch bei Verhaltensanpassungen weitgehend stabil.

### 5.4 Fiskalische Wirkungen

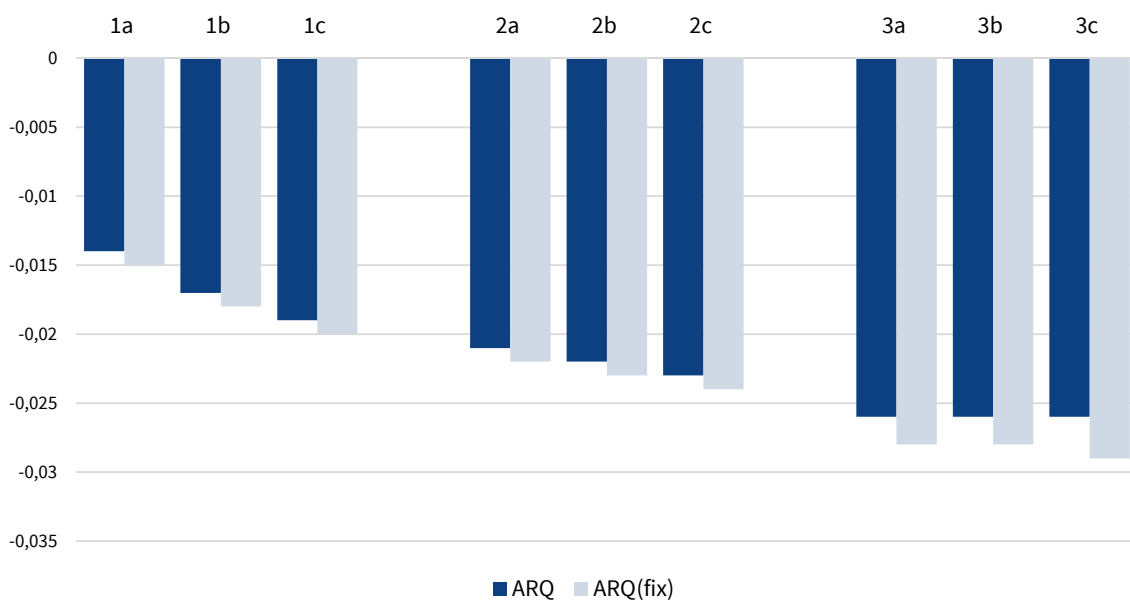
In der Variante 3b entstehen für die öffentliche Hand unmittelbar ca. 24 Mrd. Euro Mehrausgaben jährlich, was Einsparungen bei anderen Leistungen sowie Mehraufkommen bei Steuern berücksichtigt. Abbildung 13 zeigt, wie sich die einzelnen fiskalischen Komponenten für Variante 3b zusammensetzen. Die genauen Werte sind im Anhang in Tabelle 14 zu finden. Den Löwenanteil der

Abbildung 11: Veränderung der Armutsrisikoquote (ohne Anpassung)



*Hinweis:* Die Grafik weist die absolute Veränderung der Armutsrisikoquote im Vergleich zum Status quo aus. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Abbildung 12: Veränderung der Armutsrisikoquote (mit Anpassung)



*Hinweis:* Die Grafik weist die absolute Veränderung der Armutsrisikoquote im Vergleich zum Status quo aus. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

## 5 Hochrechnung auf die Gesamtbevölkerung

Kosten machen die Kindergrundsicherung selbst sowie die zusätzlichen Aufwendungen beim Unterhaltsvorschuss aus.<sup>26</sup> Da der Kinderfreibetrag nicht mehr in Anspruch genommen wird steigen die Staatseinnahmen, die hier rechnerisch vollständig bei der Einkommenssteuer verbucht werden. Da die kindbezogenen Leistungen aus dem Arbeitslosengeld II herausgelöst wurden, sinken die entsprechenden Ausgaben. Die Kosten der Unterkunft für die Kinder sind nun in der Kindergrundsicherung enthalten. Daher ergibt sich hier eine Erleichterung des Staatshaushalts.

Berücksichtigt man Arbeitsangebotsreaktionen, steigen die Kosten auf ca. 33 Mrd. Euro. Es entstehen zwar keine starken Mehrausgaben bei der Kindergrundsicherung, aber die Reduktion des Arbeitsangebots führt zu geringerem Aufkommen bei der Einkommensteuer sowie beim Aufkommen aus Sozialversicherungsbeiträgen (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge). Lediglich beim Arbeitslosengeld gibt es eine sehr leichte Entlastung durch einen Verhaltenseffekt: Dieser besteht jedoch darin, dass einige Haushalte ggf. einen Restbetrag Arbeitslosengeld II gar nicht mehr in Anspruch nehmen, da die Differenz zum verfügbaren Einkommen bei der Kindergrundsicherung gering ist.

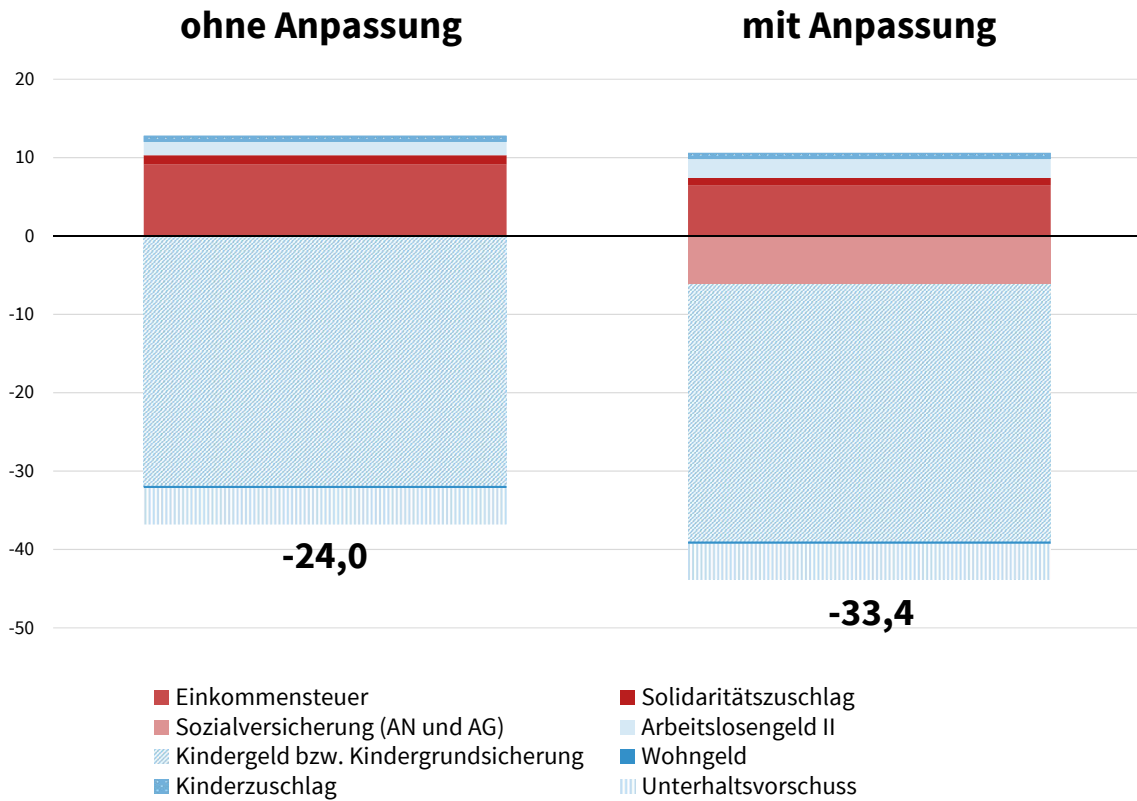
Soll die maximale Höhe der Kindergrundsicherung bei vollem *GarantiePlus-Betrag* beibehalten werden, bleibt geringfügiges Einsparpotential durch strengeren Transferentzug (Varianten 1 und 2, sowie Subvariante a). Abbildung 14 gibt einen grafischen Überblick über die Kosten der Reformvarianten sowohl mit als auch ohne Berücksichtigung von Anpassungsreaktionen. Die fiskalischen Kosten liegen je nach Ausgestaltung unmittelbar zwischen 17,4 Mrd. Euro und 25 Mrd. Euro. Da durch die Anpassungsreaktionen das Arbeitsangebots sinkt, ergeben sich höhere Kosten nach der Anpassung. Diese liegen zwischen 27 Mrd. Euro und 34 Mrd. Euro. In den Varianten mit strengere Transferentzug fällt, aufgrund der höheren Grenzbelastung, der negative Arbeitsangebotseffekt jedoch absolut sowie relativ stärker aus.

### 5.5 Zwischenfazit zu den Simulationsrechnungen

Reformgemäß zeigt sich insbesondere bei Haushalten mit vielen Kindern und bei Alleinerziehenden eine deutliche Besserstellung im Vergleich zum Status quo. Darüber hinaus konzentriert sich der positive Effekt der Reform vor allem auf die untersten drei Einkommensdezile. Die Armutsrisikoquote wird durch die Reform spürbar reduziert. In Variante 3b bleibt diese Verbesserung auch bei Berücksichtigung von Arbeitsangebotsreaktionen stabil (bei einem Rückgang von mehr als 2,6 Prozentpunkten).

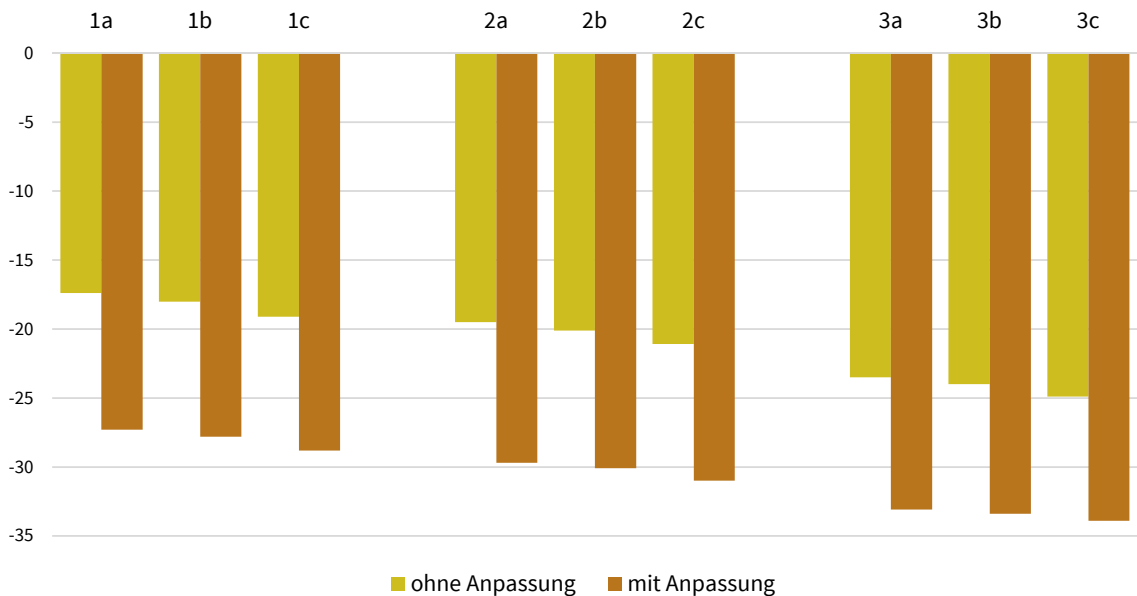
<sup>26</sup> In der Realität dürften die Kosten für den Unterhaltsvorschuss deutlich geringer ausfallen als in der Simulationsrechnung. Die Rückgriffsquote beläuft sich im bundesweiten Durchschnitt auf ca. 20%, dies wurde jedoch bei der Simulation nicht berücksichtigt.

Abbildung 13: Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro – Variante 3b



Hinweis: Budgetwirkung der Reform im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets. Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

Abbildung 14: Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro



Hinweis: Budgetwirkung der Reform im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets. Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.



## 5 Hochrechnung auf die Gesamtbevölkerung

Auf der fiskalischen Seite entstehen dafür erhebliche Kosten: Ohne Anpassungsreaktionen zu berücksichtigen liegen die Kosten der Reform bereits zwischen 17 und 25 Mrd. Euro. Bei den Familien ist eine Reduktion des Arbeitsangebots zu erwarten. Dies betrifft sowohl die Anzahl an berufstätigen Personen, als auch den Arbeitsumfang der Personen, die weiterhin in einem Beschäftigungsverhältnis bleiben. Diese Anpassungsreaktionen haben einen negativen Zweitrundeneffekt auf die fiskalischen Kosten. Je nach Ausgestaltung der einzelnen Parameter steigen die Kosten auf 27 bis zu 34 Mrd. Euro an. Die negativen Arbeitsangebotswirkungen fallen etwas schwächer aus, je geringer die Transferenzugsrate und je höher die Abschmelzgrenze gewählt wird.

## 6 Fazit

Der Reformvorschlag bietet insbesondere für Familien mit Kindern in den unteren Einkommensdezi-zen signifikante Verbesserungen hinsichtlich des verfügbaren Haushaltseinkommens. Damit lässt sich auch das Armutsrisiko deutlich reduzieren.

Des Weiteren tragen negative Arbeitsangebotseffekte zu den Kosten des Reformvorschlags bei. Bei der Ausgestaltung des Reformvorschlags ergeben sich bei Anrechnung des GarantiePlus-Betrags Gestaltungsspielräume. Je höher die Abschmelzgrenze gewählt wird, desto deutlicher sind die Auswirkungen auf das verfügbare Haushaltseinkommen und damit auch auf das Armutsrisiko, desto höher fallen aber auch die Kosten des Reformvorschlags aus. Ähnlich verhält es sich auch bei der Wahl der Abschmelzrate. Eine höhere Abschmelzrate senkt die fiskalischen Kosten nur geringfügig, führt aber zu höheren Grenzbelastungen. Die effektive Grenzbelastung – die sich aus Abschmelzgrenze und -rate des *GarantiePlus-Betrags* und weiteren bestehenden Belastungen bzw. Transferentzügen ergibt – sollte bei der Wahl der Abschmelzgrenze und der Abschmelzrate be-rücksichtigt werden. Dies zeigt sich auch bei der Simulation der Arbeitsangebotswirkungen: Die negativen Arbeitsanreize fallen bei geringerer Transferentzugsrate und höherer Abschmelzgrenze verhältnismäßig schwächer aus.

## Literaturverzeichnis

- Blömer, Maximilian, Holger Bonin und Holger Stichnoth (2016). *Evaluation von Reformoptionen für eine verbesserte materielle Absicherung von Kindern*. Gutachten. Endbericht, 4. Fassung. Mannheim: ZEW.
- Blömer, Maximilian, Clemens Fuest und Andreas Peichl (2019a). „Die Hartz-IV-Reformdebatte“. In: *ifo Schnelldienst* 72.6, S. 21–25.
- (2019b). „Was sind die wichtigsten Ansatzpunkte für eine Reform von Hartz IV?“. In: *Wirtschaftsdienst* 2019.4, S. 243–247.
- Blömer, Maximilian und Andreas Peichl (2018). *Ein „Garantieeinkommen für Alle“*. ifo Forschungsberichte 97. Studie in Zusammenarbeit mit der Bundesarbeitsgemeinschaft Wirtschaft und Finanzen von Bündnis 90/Die Grünen. München: ifo Institut.
- (2020). *The ifo Tax and Transfer Behavioral Microsimulation Model*. ifo Working Paper 335. ifo Institute.
- Bonin, Holger, Markus Clauss, Irene Gerlach, Inga Laß, Anna Laura Mancini, Marc-André Nehr Korn-Ludwig, Verena Niepel, Reinhold Schnabel, Holger Stichnoth und Katharina Sutter (2013). *Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland*. Gutachten. ZEW und FFP.
- Breuer, Christian (2018). „Ein Grundeinkommen für Kinder“. In: *Wirtschaftsdienst* 98. Heft 7, S. 481–488.
- Bruckmeier, Kerstin, Johannes Pauser, Ulrich Walwei und Jürgen Wiemers (2013). *Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008*. Forschungsbericht 5/2013. IAB.
- Bruckmeier, Kerstin und Jürgen Wiemers (2017). „Differences in welfare take-up between immigrants and natives – a microsimulation study“. In: *International Journal of Manpower* 38.2, S. 226–241.
- Goebel, Jan, Markus M. Grabka, Stefan Liebig, Martin Kroh, David Richter, Carsten Schröder und Jürgen Schupp (2019). „The German Socio-Economic Panel (SOEP)“. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 239.2, S. 345–360.
- Harnisch, Michelle (2019). *Non-Take-Up of Means-Tested Social Benefits in Germany*. Discussion Paper 1793. DIW.
- Löffler, Max, Andreas Peichl und Sebastian Sieglöckh (2018). *The Sensitivity of Structural Labor Supply Estimations to Modeling Assumptions*. Discussion Paper 11425. IZA.
- Nationaler Normenkontrollrat (2017). *Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren*. Gutachten. Nationaler Normenkontrollrat.
- Peichl, Andreas (2009). „Simulationsmodelle zur ex ante Evaluation von Steuerreformen“. In: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 58.1, S. 127–156.

- Peichl, Andreas und Sebastian Siegloch (2012). „Accounting for labor demand effects in structural labor supply models“. In: *Labour Economics* 19.1, S. 129–138.
- van Soest, Arthur (1995). „Structural Models of Family Labor Supply: A Discrete Choice Approach“. In: *The Journal of Human Resources* 30.1, S. 63.
- Walwei, Ulrich, Werner Eichhorst, Ulf Rinne, Maximilian Blömer, Clemens Fuest, Andreas Peichl, Jürgen Schupp und Gerhard Bäcker (2019). „Hartz IV – Reform einer umstrittenen politischen Maßnahme?“ In: *Wirtschaftsdienst* 2019.4, S. 235–255.
- Werding, Martin und Sebastian Pehle (2019). *Das Teilhabegeld für Kinder und Jugendliche: Gestaltungsoptionen und Modellrechnungen*. Gutachten. Bertelsmann Stiftung.

## A Anhang

**Tabelle 3: EK-Komponenten – Status quo (2020) – Paar, drei Kinder, Einkommen 50/50**

	Brutto	0	900	2.000	2.760	2.860	5.000	6.000	8.000	15.000
–	ESt	0	0	0	84	103	573	816	732	3.127
–	Soli	0	0	0	0	0	0	15	40	172
–	SV	0	0	366	547	567	991	1.190	1.586	2.323
=	Netto	0	900	1.634	2.129	2.190	3.435	3.979	5.642	9.378
+	Kindergeld	618	618	618	618	618	618	618	0	0
+	Kinderzuschlag	0	0	555	446	422	0	0	0	0
+	Wohngeld	0	0	471	333	304	0	0	0	0
+	ALG II inkl. KdU	1.786	1.226	0	0	0	0	0	0	0
=	verf. EK	2.404	2.744	3.278	3.526	3.535	4.053	4.597	5.642	9.378

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell .

**Tabelle 4: EK-Komponenten – Variante 3b – Paar, drei Kinder, Einkommen 50/50**

	Brutto	0	900	2.000	2.760	2.860	5.000	6.000	8.000	15.000
–	ESt	0	0	0	84	103	573	816	1.355	3.947
–	Soli	0	0	0	0	0	32	45	75	217
–	SV	0	0	366	547	567	991	1.190	1.586	2.323
=	Netto	0	900	1.634	2.129	2.190	3.404	3.949	4.985	8.512
+	KiGru	1.296	1.296	1.296	1.296	1.296	984	870	870	870
+	Wohngeld	0	728	471	333	304	0	0	0	0
+	ALG II inkl. KdU	1.284	0	0	0	0	0	0	0	0
=	verf. EK	2.580	2.924	3.401	3.758	3.791	4.388	4.819	5.855	9.382

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell .

**Tabelle 5: EK-Komponenten – Status quo (2020) – Paar, ein Kind, Einkommen 50/50**

	Brutto	0	900	2.000	2.760	2.860	5.000	6.000	8.000	15.000
–	ESt	0	0	0	84	103	573	816	1.137	3.674
–	Soli	0	0	0	0	0	22	34	63	202
–	SV	0	0	366	547	567	991	1.190	1.586	2.323
=	Netto	0	900	1.634	2.129	2.190	3.414	3.960	5.215	8.801
+	Kindergeld	204	204	204	204	204	204	204	0	0
+	Kinderzuschlag	0	0	0	83	60	0	0	0	0
+	Wohngeld	0	0	0	0	0	0	0	0	0
+	ALG II inkl. KdU	1.438	878	364	0	0	0	0	0	0
=	verf. EK	1.642	1.982	2.202	2.416	2.454	3.618	4.164	5.215	8.801

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell .

**Tabelle 6: EK-Komponenten – Variante 3b – Paar, ein Kind, Einkommen 50/50**

	Brutto	0	900	2.000	2.760	2.860	5.000	6.000	8.000	15.000
–	ESt	0	0	0	84	103	573	816	1.355	3.947
–	Soli	0	0	0	0	0	32	45	75	217
–	SV	0	0	366	547	567	991	1.190	1.586	2.323
=	Netto	0	900	1.634	2.129	2.190	3.404	3.949	4.985	8.512
+	KiGru	409	409	409	409	379	290	290	290	290
+	Wohngeld	0	0	0	0	0	0	0	0	0
+	ALG II inkl. KdU	1.288	728	214	0	0	0	0	0	0
=	verf. EK	1.697	2.037	2.257	2.538	2.569	3.694	4.239	5.275	8.802

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell .

**Tabelle 7: EK-Komponenten – Status quo (2020) – Alleinerziehend, ein Kind**

	Brutto	0	450	1.000	1.840	1.940	3.000	4.000	5.000	8.000
–	ESt	0	0	0	101	121	361	416	696	1.843
–	Soli	0	0	0	0	0	10	23	38	101
–	SV	0	0	183	365	385	595	793	962	1.162
=	Netto	0	450	817	1.375	1.434	2.034	2.768	3.304	4.894
+	Kindergeld	204	204	204	204	204	204	0	0	0
+	Kinderzuschlag	0	0	0	72	45	0	0	0	0
+	Wohngeld	0	0	0	82	44	0	0	0	0
+	Unterhaltsvors.	165	165	165	165	165	165	165	165	165
+	ALG II inkl. KdU	985	705	447	0	0	0	0	0	0
=	verf. EK	1.354	1.524	1.634	1.898	1.893	2.403	2.933	3.469	5.059

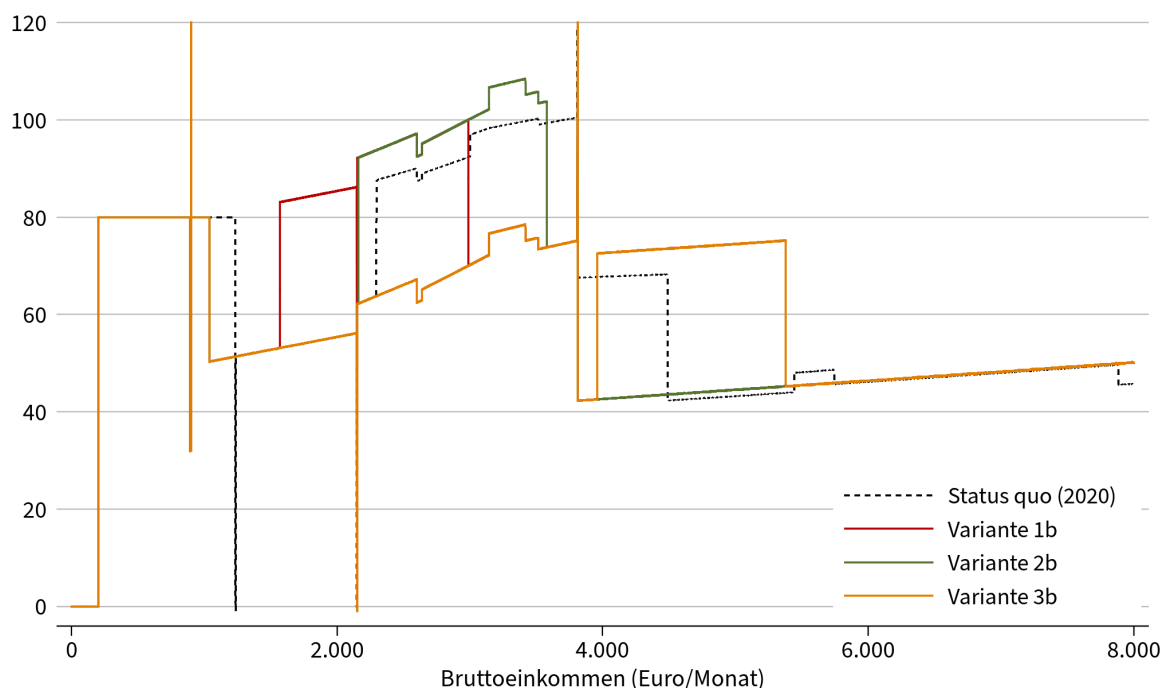
Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

**Tabelle 8: EK-Komponenten – Variante 3b – Alleinerziehend, ein Kind**

	Brutto	0	450	1.000	1.840	1.940	3.000	4.000	5.000	8.000
–	ESt	0	0	0	101	121	361	623	932	2.117
–	Soli	0	0	0	4	7	20	34	51	116
–	SV	0	0	183	365	385	595	793	962	1.162
=	Netto	0	450	817	1.371	1.428	2.025	2.549	3.054	4.605
+	KiGru	204	204	204	204	190	145	145	145	145
+	Wohngeld	0	0	0	35	0	0	0	0	0
+	Unterhaltsvors.	290	290	290	290	290	290	290	290	290
+	ALG II inkl. KdU	1.000	720	462	0	0	0	0	0	0
=	verf. EK	1.494	1.664	1.774	1.900	1.907	2.460	2.984	3.489	5.040

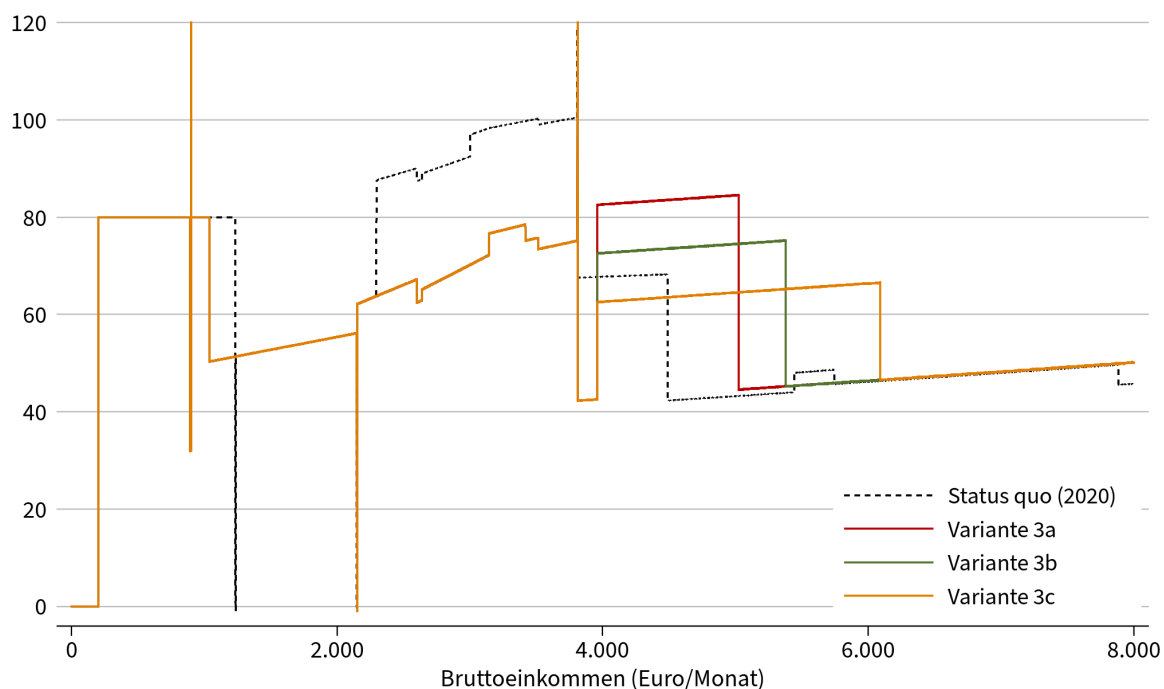
Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

Abbildung 15: Grenzbelastung – Varianten 1b, 2b, 3b – Paar, drei Kinder, Einkommen 50/50



Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung durch Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und Transferentzug bezogen auf das Bruttoeinkommen eines Haushalts. Grenzbelastung zur besseren Darstellung bei -1 und 120 Prozent trunziert. Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

Abbildung 16: Grenzbelastung – Varianten 3 – Paar, drei Kinder, Einkommen 50/50



Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung durch Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und Transferentzug bezogen auf das Bruttoeinkommen eines Haushalts. Grenzbelastung zur besseren Darstellung bei -1 und 120 Prozent trunziert. Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.



**Tabelle 9: Beschäftigungswirkungen**

	Vollzeitäquivalente		Arbeitsmarktpartizipation	
	Tsd. VZÄ	%	Tsd. Personen	%
Variante 1a	-499	-1,55	-440	-1,25
Variante 1b	-498	-1,54	-440	-1,25
Variante 1c	-495	-1,53	-435	-1,24
Variante 2a	-509	-1,58	-449	-1,28
Variante 2b	-504	-1,56	-444	-1,27
Variante 2c	-495	-1,53	-434	-1,24
Variante 3a	-474	-1,47	-408	-1,16
Variante 3b	-468	-1,45	-403	-1,15
Variante 3c	-458	-1,42	-392	-1,12
Variante 2a (250)	-556	-1,72	-488	-1,39
Variante 2b (250)	-549	-1,70	-480	-1,37
Variante 2c (250)	-534	-1,65	-464	-1,32
Variante 3a (250)	-511	-1,58	-436	-1,24
Variante 3b (250)	-503	-1,56	-428	-1,22
Variante 3c (250)	-487	-1,51	-413	-1,18
Variante 2a (275)	-527	-1,63	-464	-1,32
Variante 2b (275)	-522	-1,62	-458	-1,31
Variante 2c (275)	-510	-1,58	-445	-1,27
Variante 3a (275)	-488	-1,51	-419	-1,19
Variante 3b (275)	-482	-1,49	-413	-1,18
Variante 3c (275)	-470	-1,45	-400	-1,14

*Hinweis:* 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.

**Tabelle 10: Beschäftigungswirkungen – Variante 3b**

	Vollzeitäquivalente		Arbeitsmarktpartizipation	
	Tsd. VZÄ	%	Tsd. Personen	%
Gesamt	-468	-1,45	-403	-1,15
Nach Geschlecht				
Männer	-240	-1,32	-198	-1,11
Frauen	-228	-1,63	-204	-1,19

*Hinweis:* 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.

Tabelle 11: Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Variante 3b

	Ausgangswert		Veränderung		
	Status quo	ohne Anpassung		mit Anpassung	
	Euro	Euro	%	Euro	%
Gesamt	37.354	571	1,53	324	0,87
Nach Haushaltstyp					
Alleinerziehend	30.481	2.392	7,85	1.361	4,47
Paar mit Kindern	55.005	2.696	4,90	1.520	2,76
Nach Anzahl der Kinder					
Ein Kind	47.291	1.320	2,79	517	1,09
Zwei Kinder	54.573	3.088	5,66	1.635	3,00
Drei Kinder	51.741	5.824	11,26	4.094	7,91
Vier und mehr Kinder	47.035	9.964	21,18	8.387	17,83
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo					
1. Dezil	11.895	968	8,13	815	6,85
2. Dezil	19.439	1.314	6,76	885	4,55
3. Dezil	23.729	1.016	4,28	594	2,50
4. Dezil	27.050	704	2,60	298	1,10
5. Dezil	29.577	458	1,55	201	0,68
6. Dezil	34.617	393	1,14	151	0,44
7. Dezil	37.850	315	0,83	119	0,32
8. Dezil	45.047	264	0,59	91	0,20
9. Dezil	55.158	166	0,30	17	0,03
10. Dezil	93.258	61	0,07	-3	-0,00

*Hinweis:* Die Tabelle weist die Wirkungen auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum Status quo aus. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tabelle 12: Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Variante 2b

	Ausgangswert		Veränderung			
	Status quo	ohne Anpassung		mit Anpassung		
	Euro	Euro	%	Euro	%	
Gesamt	37.354	477	1,28	224	0,60	
Nach Haushaltstyp						
Alleinerziehend	30.481	2.246	7,37	1.195	3,92	
Paar mit Kindern	55.005	2.195	3,99	986	1,79	
Nach Anzahl der Kinder						
Ein Kind	47.291	1.182	2,50	391	0,83	
Zwei Kinder	54.573	2.541	4,66	1.073	1,97	
Drei Kinder	51.741	4.587	8,87	2.632	5,09	
Vier und mehr Kinder	47.035	8.301	17,65	6.338	13,48	
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo						
1. Dezil	11.895	911	7,66	725	6,10	
2. Dezil	19.439	1.072	5,51	556	2,86	
3. Dezil	23.729	781	3,29	312	1,32	
4. Dezil	27.050	553	2,04	148	0,55	
5. Dezil	29.577	353	1,19	113	0,38	
6. Dezil	34.617	322	0,93	106	0,31	
7. Dezil	37.850	267	0,71	94	0,25	
8. Dezil	45.047	242	0,54	88	0,19	
9. Dezil	55.158	157	0,28	21	0,04	
10. Dezil	93.258	60	0,06	0	0,00	

*Hinweis:* Die Tabelle weist die Wirkungen auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum Status quo aus. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tabelle 13: Veränderung Armuts- und Ungleichheitsmaße

Reformszenario	ohne Anpassung				mit Anpassung			
	Gini	P90/P10	AQ	AQ (fix)	Gini	P90/P10	AQ	AQ (fix)
Variante 1a	-0,009	-0,183	-0,025	-0,030	-0,005	-0,105	-0,014	-0,015
Variante 1b	-0,010	-0,191	-0,026	-0,030	-0,005	-0,117	-0,017	-0,018
Variante 1c	-0,010	-0,201	-0,027	-0,031	-0,006	-0,133	-0,019	-0,020
Variante 2a	-0,011	-0,205	-0,028	-0,032	-0,006	-0,150	-0,021	-0,022
Variante 2b	-0,011	-0,210	-0,028	-0,033	-0,006	-0,156	-0,022	-0,023
Variante 2c	-0,011	-0,218	-0,029	-0,033	-0,007	-0,166	-0,023	-0,024
Variante 3a	-0,013	-0,229	-0,029	-0,034	-0,009	-0,177	-0,026	-0,028
Variante 3b	-0,013	-0,229	-0,028	-0,034	-0,009	-0,177	-0,026	-0,028
Variante 3c	-0,013	-0,229	-0,028	-0,034	-0,009	-0,178	-0,026	-0,029
Variante 2a (250)	-0,010	-0,206	-0,028	-0,031	-0,005	-0,141	-0,020	-0,019
Variante 2b (250)	-0,011	-0,208	-0,029	-0,032	-0,006	-0,157	-0,021	-0,021
Variante 2c (250)	-0,011	-0,217	-0,029	-0,032	-0,007	-0,164	-0,023	-0,023
Variante 3a (250)	-0,013	-0,227	-0,029	-0,033	-0,009	-0,184	-0,027	-0,027
Variante 3b (250)	-0,013	-0,227	-0,029	-0,033	-0,009	-0,184	-0,027	-0,027
Variante 3c (250)	-0,013	-0,229	-0,029	-0,034	-0,009	-0,185	-0,026	-0,028
Variante 2a (275)	-0,010	-0,203	-0,028	-0,032	-0,006	-0,153	-0,020	-0,020
Variante 2b (275)	-0,011	-0,206	-0,029	-0,032	-0,006	-0,156	-0,022	-0,022
Variante 2c (275)	-0,011	-0,215	-0,029	-0,033	-0,007	-0,166	-0,023	-0,023
Variante 3a (275)	-0,013	-0,227	-0,029	-0,034	-0,009	-0,180	-0,026	-0,027
Variante 3b (275)	-0,013	-0,229	-0,029	-0,034	-0,009	-0,180	-0,026	-0,028
Variante 3c (275)	-0,013	-0,229	-0,028	-0,034	-0,009	-0,180	-0,026	-0,028

*Hinweis:* Die Tabelle weist die absolute Veränderung verschiedener Verteilungsmaße im Vergleich zum Status quo aus. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tabelle 14: Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro – Variante 3b

Budgetgröße	ohne Anpassung	mit Anpassung
Einkommensteuer	9,1	6,4
Solidaritätszuschlag	1,2	1,0
Sozialversicherung (AN und AG)	0,0	-6,2
Arbeitslosengeld II	1,7	2,4
Kosten der Unterkunft	1,4	1,7
Kindergeld bzw. Kindergrundsicherung	-31,9	-32,8
Wohngeld	-0,3	-0,3
Kinderzuschlag	0,8	0,8
Unterhaltsvorschuss	-4,6	-4,6
<b>Gesamt</b>	<b>-24,0</b>	<b>-33,4</b>

*Hinweis:* Budgetwirkung der Reform im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

**Tabelle 15: Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro**

Reformszenario	ohne Anpassung	mit Anpassung
Variante 1a	-17,4	-27,3
Variante 1b	-18,0	-27,8
Variante 1c	-19,1	-28,8
Variante 2a	-19,5	-29,7
Variante 2b	-20,1	-30,1
Variante 2c	-21,1	-31,0
Variante 3a	-23,5	-33,1
Variante 3b	-24,0	-33,4
Variante 3c	-24,9	-33,9
Variante 2a (250)	-15,4	-27,0
Variante 2b (250)	-16,2	-27,6
Variante 2c (250)	-17,7	-28,7
Variante 3a (250)	-20,2	-30,9
Variante 3b (250)	-20,9	-31,4
Variante 3c (250)	-22,1	-32,1
Variante 2a (275)	-17,9	-28,6
Variante 2b (275)	-18,6	-29,2
Variante 2c (275)	-19,8	-30,1
Variante 3a (275)	-22,2	-32,2
Variante 3b (275)	-22,8	-32,6
Variante 3c (275)	-23,8	-33,2

*Hinweis:* Budgetwirkung der Reform im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.