

Blömer, Maximilian Joseph; Fischer, Lilly; Lange, Theresa; Peichl, Andreas

Article

Mission Sozialstaat: Wie eine Reform an den eigenen Zielen scheitern könnte

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Blömer, Maximilian Joseph; Fischer, Lilly; Lange, Theresa; Peichl, Andreas (2025) : Mission Sozialstaat: Wie eine Reform an den eigenen Zielen scheitern könnte, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 78, Iss. 12, pp. 04-09

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/336072>

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.

Zur Diskussion gestellt

Mission Sozialstaat

Wie eine Reform an den eigenen Zielen scheitern könnte



Dr. Maximilian Blömer ist Leiter der Ex-Ante Politikevaluation am ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen.



Lilly Fischer ist Doktorandin am ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen.



Theresa Lange ist Fachreferentin am ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen und der Forschungsgruppe Steuer- und Finanzpolitik.



Prof. Dr. Andreas Peichl leitet das ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen und ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. Makroökonomie und Finanzwissenschaft an der LMU München.

Im „Herbst der Reformen“ hat sich die Bundesregierung der Mission verschrieben, das System der Sozialleistungen zu reformieren, um den Sozialstaat zu modernisieren und zu entbürokratisieren. Im Koalitionsvertrag ist dazu beispielsweise die Rechtsvereinfachung, ein rascherer Vollzug, erhöhte Transparenz, die Vereinheitlichung des Einkommensbegriffs und die Zusammenlegung von Sozialleistungen vorgesehen (CDU, CSU und SPD 2025).¹

Bei der Zusammenlegung von Sozialleistungen besteht ein zentrales Reformvorhaben in der Umstrukturierung der zwei nebeneinander bestehenden Teilsysteme der steuerfinanzierten sozialen Sicherung: Das zweigliedrige System umfasst zum einen das Bürgergeld² für Arbeitssuchende ohne Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung sowie aufstockende Erwerbstätige mit geringen Einkommen. Zum anderen umfasst es das Sozialleistungspaket der vorrangigen Leistungen bestehend aus Wohngeld und Kinderzuschlag für Haushalte mit kleinen Einkommen, die dadurch keinen Anspruch auf Bürgergeld haben. Dieses

Nebeneinander von Leistungen führt zu administrativen Schnittstellenproblemen, Intransparenz gegenüber Bürgerinnen und Bürgern und teils hohen Grenzbelastungen bei einer Ausweitung von Arbeitszeit oder Bruttoeinkommen. Aufgrund der Problemstellungen in diesem zweigliedrigen System werden diverse Reformvorschläge diskutiert, die sich an unterschiedlichen Zielgrößen ausrichten.

Viele Forderungen in der Diskussion um die Grundsicherungssysteme sind nicht neu und prägen die politische Debatte seit dem Umbau des Sozialleistungssystems im Rahmen der Hartz-Reformen maßgeblich: Der Lohnabstand, also der finanzielle Abstand zwischen Erwerbstätigen und nicht arbeitenden Transferbeziehenden, soll gewahrt³ und damit verbunden die Anreize zur Erwerbsarbeit im Transfersystem gestärkt werden. Zusätzlich liegt der Fokus seit einiger Zeit auf dem Ausschöpfen möglicher Einsparpotenziale oder mindestens der Aufkommensneutralität von Reformen. Daneben zielen viele Reformvorschläge auch auf die grundsätzliche Reduktion der Komplexität des Systems ab. Eine weitere politische Zielgröße, die in der

¹ Das Potenzial und die Notwendigkeit dieses Vorhabens wurde wiederholt wissenschaftlich untersucht, zuletzt u.a. in Blömer et al. (2025b), Bogumil und Gräfe (2024), McKinsey (2017) und Sicken et al. (2024).

² Bzw. vor 2023 das Arbeitslosengeld II bzw. ab Januar 2026 die neue Grundsicherung.

³ Für konkrete Vergleichsrechnungen und eine Einordnung zu dieser wiederkehrenden Debatte siehe u.a. Blömer et al. (2024), Blömer und Peichl (2025) und Seils (2025).

aktuellen Debatte an Relevanz gewonnen hat, ist die Forderung, dass die Anzahl der Transferbeziehenden durch Reformen nicht erhöht werden soll. Spätestens im Hinblick auf Verteilungsaspekte als weitere Zielgröße zeigt sich, dass deutliche Zielkonflikte zwischen den Forderungen bestehen, und nicht alle Ziele gleichermaßen erreicht werden können (Blömer et al. 2025a). Beispiele für die deutlichen Zielkonflikte in der Erreichung verschiedener Zielgrößen bei systematischer Variation von Reformparametern sind in Blömer und Peichl (2023, 2024) und Wiemers et al. (2025) auch grafisch dargestellt.

Das Festlegen konkreter Kennzahlen als politische Zielgrößen ist wichtig, birgt jedoch das Risiko, dass Reformen allzu mechanistisch auf diese Kennzahlen hin optimiert werden. *Goodhart's Law* weist darauf hin, dass Indikatoren ihren Informationswert verlieren, sobald sie selbst zum politischen Ziel werden (Goodhart 1984, 2015). Es warnt damit vor unbeabsichtigten Folgen, die entstehen können, wenn politische Maßnahmen zu stark auf eng definierte Kennzahlen ausgerichtet werden.

Ein Beispiel ist die Kennzahl *Anzahl der Transferbeziehenden*. Eine hohe Zahl an Bürgergeldbeziehenden kann durchaus ein Indikator für eine schwache wirtschaftliche Lage oder für ein ineffizientes, wenig aktivierendes Sozialsystem sein – und damit ein schlechtes politisches Zeugnis darstellen. Nun ließe sich diese Kennzahl leicht manipulativ „verbessern“: So könnten Haushalte in eine anders genannte oder vorgelagerte Transferleistung überführt werden, um damit in einer anderen Statistik zu erscheinen. Ebenso könnte die Inanspruchnahme von Leistungen durch ein kompliziertes Antragsverfahren erschwert werden, wodurch die Anzahl der Transferbeziehenden sinkt, ohne dass sich die tatsächliche soziale Lage der Bevölkerung oder die Beschäftigungsanreize verbessert hätten. Vergleichbare „Optimierungsprobleme“ treten auch bei anderen Kennzahlen auf, etwa der Armutsrisikoquote. Diese ließe sich manipulativ reduzieren, wenn genau jene Personen, die knapp unter diesem Schwellenwert liegen, mit zusätzlichen Leistungen versorgt werden, während jene, die weiter darunter liegen, unberücksichtigt bleiben. Dieses Beispiel verdeutlicht die begrenzte Aussagekraft einer einzelnen Zielgröße, wenn sie isoliert betrachtet wird.

Dass solche Formen der Kennzahloptimierung nicht im Sinne der ursprünglichen politischen Ziele sind, liegt auf der Hand; ebenso, dass sie nicht der Intention politischer Entscheidungstragenden entsprechen. Diese Extrembeispiele sollen jedoch für die Gefahr von politisch irreführender Optimierung sensibilisieren, die sich bei der Fokussierung auf bestimmte Kennzahlen ergeben kann. Insbe-

sondere möchten wir vor Verschiebepbahnhöfen zwischen den Statistiken zu Bürgergeld, vorrangigen Leistungen und dem Asylbewerberleistungsgesetz warnen.

Politische Zielgrößen beruhen auf normativen Setzungen, und nicht alle Ziele lassen sich gleichzeitig und in vollem Umfang erreichen. Es bestehen daher Zielkonflikte (*Trade-offs*). Vor dem Hintergrund der bestehenden Zielkonflikte sollten die verschiedenen Zielgrößen unter Beachtung der gegebenen *Trade-offs* daher sinnvoll priorisiert und gewichtet werden. In diesem Beitrag diskutieren wir daher die einzelnen Zielgrößen anhand von Reformvorschlägen im Grundsicherungssystem, um anschließend die vorliegenden *Trade-offs* zu verdeutlichen und Empfehlungen zur reflektierten Verwendung von Zielgrößen und deren Gewichtung zu formulieren.

Zielgrößen und Kennzahlen

Formulierte Zielgrößen in der Debatte um Reformen im Transfersystem können in ökonomische (Effizienz-)Zielgrößen, Verteilungsziele und administrative Ziele unterschieden werden. Fünf prominente Größen werden im Folgenden einzeln betrachtet und anhand konkreter Reformvorschläge illustriert. Nichtsdestotrotz sollte das Transfersystem als Komponente des gesamten Steuer- und Transfersystems gedacht werden. Eine Einzelbetrachtungsweise dieser zwei Systeme ist nicht sinnvoll, da sie ineinandergreifen. Ein Vorschlag, der hier ausgewogene Ergebnisse bringt und einen Rundumschlag macht, ist Blömer et al. (2023). Die Betrachtung der Einzelgrößen kann dennoch Aufschluss über die Effekte, die die Zielsetzungen auf den Ergebnisraum möglicher Reformoptionen haben, geben. Die Zielgrößen werden daher im Folgenden einzeln diskutiert, um die Problematik der Zielkonflikte zu beleuchten.

1. Arbeitsanreize und Arbeitsangebot

Im Bereich der ökonomischen Effizienz des Transfersystems bezieht sich eine der wichtigsten Zielgrößen auf die Arbeitsanreize und das Arbeitsangebot. Eine mögliche Formulierung dieser Zielgröße umfasst die Verbesserung von Arbeitsanreizen im Sinne der Forderung „Arbeit soll sich lohnen“. Eine weitere Ausprägung dieser Zielgröße fordert die Steigerung des Arbeitsangebots sowohl bezüglich der Arbeitszeit als auch der Arbeitsmarktpartizipation. Mit beiden Forderungen verbunden ist meist die Senkung der Grenzbelastung der Arbeitsausdehnung für bestimmte Einkommensbereiche, was auf das Reformpotenzial bei den Anrechnungsregeln von hinzuverdienendem Einkommen, aber auch der Einkommensteuer und der Sozialversicherungsbelastung zielt.

Dass dies kein allein stehendes Ziel sein kann, sondern eine Zielfunktion mit Nebenbedingungen ist, liegt auf der Hand: Wenn das alleinige Ziel das Schaffen von Arbeitsanreizen wäre, würde – hypothetisch betrachtet – auch eine drastische Reduzierung von Leistungen, also das Kürzen von Regelsätzen, zu steigendem Arbeitsangebot führen, weil dadurch der soziale Schutzschirm zusammenfallen würde und Menschen, die bislang Transferleistungen bezogen, zur Arbeit jeder Art⁴, schlimmstenfalls allein zum Überleben, gezwungen würden. Eine solche Reform ist weder normativ gewollt noch verfassungsrechtlich möglich, zeigt aber in einem Extrembeispiel den Raum an Reformoptionen auf, der durch die Setzung der Zielgröße geöffnet wird.

Grundsätzlich ist es sinnvoll, dass ein unabhängig empirisch ermitteltes soziokulturelles Existenzminimum⁵ gewährt wird, was nicht zum politischen Spielball der Über- und Unterbietung werden sollte. Entsprechend ist verfassungsgemäß der Erhalt des soziokulturellen Existenzminimums eine klare Nebenbedingung jeder Reform. Festzuhalten bleibt aber auch, dass – sobald diese Nebenbedingung erfüllt ist⁶ – die Ausgestaltung des Transferentzugs oder die Höhe weiterer darüber hinausgehender Leistungen politisch und normativ diskretionär ist.

Die naheliegende Reform mit dem Ziel, Arbeitsanreize zu verbessern und das Arbeitsangebot zu erhöhen, ist die Veränderung der Hinzuverdienstregeln für Beziehende von Grundsicherungsleistungen. Für einige Haushalte im niedrigen Einkommensbereich wäre zudem die Senkung der Einkommensteuer und der Sozialversicherungsbeiträge zielführend.

Ein konkretes Beispiel einer Sozialleistungsreform, die Arbeitsanreize stärkt, ist die Senkung der Transferentzugsrate auf durchgehend 65 % ab einem Freibetrag von 100 Euro brutto/Monat (siehe *Variante w* in Blömer und Peichl 2024), die zu einem Stundenzuwachs von fast 200 000 zusätzlichen Vollzeitäquivalenten führt. Eine systematische Variation der Transferentzugsraten in Blömer und Peichl (2023) zeigt, dass die Variante mit der geringsten Anrechnungsrate und dem höchsten Freibetrag zu den stärksten Arbeitsmarkteffekten sowohl bei den Arbeitsstunden als auch der Arbeitsmarktpartizipation führt.

Grundsätzlich ist die Zielgröße der Verbesserung von Arbeitsanreizen ökonomisch sinnvoll, denn sie kann zum Abbau von Unterbeschäftigung und der Teilzeitfalle beitragen. Die naheliegenden Reformen verdeutlichen aber, dass das pauschale Senken des Transferentzugs zulasten anderer Zielgrößen, insbesondere der Kosten der Transferleistung, gehen kann.

2. Kosten der Transferleistung

Fiskalische Kosten als Zielgröße können in verschiedenen Ausprägungen formuliert werden. Mögliche Ziele von Reformen können deren Aufkommensneutralität sein, fiskalische Entlastungen fordern oder zusätzliche Belastungen des Staatshaushalts nur bis zu einem festgelegten Schwellenwert zulassen. In einem Extrembeispiel wären die größtmögliche Entlastung und die niedrigsten Kosten einer Sozialstaatsreform durch eine Senkung der Regelsätze auf null erreicht, was selbstverständlich unvereinbar mit dem Erhalt des sozialen Schutzniveaus ist. Auch weniger radikale Reformvorschläge, wie eine durchgehende Transferentzugsrate von 80 % (Blömer et al. 2025a), führen zu großen fiskalischen Entlastungen und erhalten zwar das Schutzniveau, gehen aber mit starken Leistungskürzungen und systematischen Schlechterstellungen vieler Haushalte einher. Das Beispiel zeigt, dass das pauschale Erreichen dieser Zielgröße ohne weitere normative Bedingungen grundsätzlich schwer operationalisierbar ist.

Grundsätzlich sollte die Zielgröße *Kosten* stets fordern, gezielt mit knappen Geldern umzugehen und effektiv an Stellen zu sparen, die keine (hohen) sozialen Kosten einfordern. Die Problematik zeigt, dass sich die Kosten von Transferleistungen besser als Nebenbedingung bei der Erreichung anderer Größen eignen. Dabei sollte dieselbe Nebenbedingung – etwa ein spezifisches „Preisschild“ oder Aufkommensneutralität – für alle Reformoptionen gelten, die verglichen werden. Dann können die übrigen Zielgrößen, wie Arbeitsangebot oder Verteilungsziele, als Auswahlkriterium gelten.

Eine weitere Ausprägung dieser Zielgröße betrifft die fiskalische Verteilung der Kosten zwischen den Gebietskörperschaften. Die Kosten von Bürgergeld, Wohngeld und Kinderzuschlag werden jeweils in unterschiedlichem Maße von Bund, Ländern und Gemeinden getragen. Ändert eine Reform die Kosten der Sozialleistungen, so kann es für Bund, Länder und Gemeinden jeweils ein Ziel sein, die für sie finanziell günstigste Reformvariante zu wählen – mit oder ohne Berücksichtigung von Zweit- und Drittrundeneffekte im gesamten Steuersystem. Solche Kostenverschiebungen haben jedoch keine reale ökonomische Relevanz, da sie weder die gesamtstaatlichen Kosten noch

⁴ Inkl. informeller und illegaler Arbeit, sofern es für bestimmte Produktivitäten keinen legalen – bereits durch den Mindestlohn begrenzten – Arbeitsmarkt gibt.

⁵ Über die Berechnungsmethode und Datengrundlage sowie die sich daraus ergebende Höhe mag es durchaus Uneinigkeit geben.

⁶ Oder durch die Annahme einer Arbeit erfüllt werden kann – was Raum für Sanktionen ermöglicht.

die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen einer Reform verändern. Die Verteilungsschlüssel der Kosten können bei der Reform schlicht mitreformiert werden. Aufgrund dieser Nullsummeneigenschaft darf die reine Aufteilung keine Zielgröße mit Entscheidungskraft sein.

3. Verteilungsziele

Verteilungsziele von Reformen sind gezielte Besser- oder Schlechterstellungen bestimmter Subgruppen wie Alleinerziehende, Rentner, Familien mit Kindern oder von bestimmten Einkommensbereichen. Andere Ausprägungen der Zielgröße können die allgemeine Verringerung von Verteilungsungleichheit, die Stärkung bestimmter Subgruppen oder die Beschränkung der Anzahl der Verlierenden einer Reform sein. Bei einer strukturellen Reform des Sozialsystems könnte beispielsweise auch gefordert werden, dass es keine systematischen Schlechterstellungen bestimmter Gruppen gibt.

Aber bereits das Ziel, systematische Schlechterstellungen bestimmter Gruppen⁷ bei einer umfassenden Sozialstaatsreform zu vermeiden, führt zu einer starken Begrenzung der Reformoptionen. Bei einem Sozialsystem „aus einem Guss“ müssten alle sogenannten *One-size-fits-all*-Ausgestaltungen ausgeschlossen werden, bei denen eine Einkommensanrechnungsregel für alle Personengruppen gleichermaßen gilt. Dies liegt daran, dass die Leistungen im Status quo bereits stark nach Haushaltstypen differenziert sind. Beim Bürgergeld sind dies Differenzierungen insbesondere in der Leistungshöhe (nach Personenzahl, Mieten oder Mehrbedarfen), jedoch nur leicht im Transferentzug (Schwellenwerte bei den Anrechnungsregeln). Hingegen führt das System der vorgelagerten Leistungen aus Wohngeld und Kinderzuschlag und den Anrechnungsregeln des Kindesunterhalts nicht nur in Leistungshöhe, sondern auch im Leistungsentzug zu einer starken Differenzierung je nach Haushaltsstruktur. Eine Reform ohne systematische Schlechterstellungen fordert daher eine gewisse Replikation des Status quo mit Hinblick auf diese Differenzierungen, was in *One-size-fits-all*-Reformen nicht geschieht.

Bei der Betrachtung von Schlechterstellungen ist übrigens ökonomisch relevant, ob diese ausschließlich am verfügbaren Einkommen gemessen oder auch der resultierende Nutzen in Betracht gezogen wird. Dass einzelne Schlechterstellungen nötig sind, um Besserstellungen für andere Gruppen zu erreichen, ist dabei in vielen Reformen nicht zu

vermeiden (besonders in aufkommensneutralen Reformen) und fordert daher eine normative Bewertung.

Es ist bei der Formulierung dieser Zielgröße daher sinnvoll, Verteilungsaspekte nicht nur an *einer* Verteilungsmetrik (z.B. Gini-Koeffizient oder Armutsrisikoquote) festzusetzen, sondern die Heterogenität von Haushalten durch subgruppenspezifische Verteilungsgrößen hervorzuheben. Naheliegende Reformen, die in bestimmten Subgruppen substantielle Verbesserungen hervorrufen, sind beispielsweise kombinierte Reformen mit unterschiedlichen Regeln für Familien mit Kindern und Alleinerziehende (siehe z.B. die „kombinierte Reform“ in Blömer et al. 2025a). Daneben sind auch Reformen naheliegend, die verdeckter Armut entgegenwirken und die Inanspruchnahme von Transfers erhöhen (siehe z.B. die „kombinierte Reform mit 60 %“ in Blömer et al. 2025a, S. 46ff).

Allgemein führen Reformen mit einem Fokus auf die Zielgröße der Verteilungsaspekte meist zu höheren Kosten der Transferleistungen, wenn Gruppen strukturell bessergestellt, Leistungen ausgeweitet oder die Inanspruchnahme erhöht werden soll. Gleichzeitig kann dabei auch die Zahl der Transferbeziehenden steigen, was eine Diskussion dieser Zahl als mögliche Zielgröße im folgenden Abschnitt anschließt.

4. Zahl der Transferbeziehenden

Die Zahl der Transferbeziehenden nicht zu erhöhen oder konstant zu halten, wird teils politisch als Zielgröße für Reformen gefordert, ist als solche aber ökonomisch nicht instrumentell und kann irreführend sein. Als weiteres illustrierendes Extrembeispiel dient hier eine Reform, die nichts an den Leistungsregelungen des Status quo verändert, jedoch die Auszahlung der Leistungen automatisiert. Im aktuellen System beantragen nicht alle Haushalte die Leistungen, auf die sie Anspruch hätten, und es kommt zu einer unvollständigen Inanspruchnahme von Transferleistungen. Im Extrembeispiel stiege so die Anzahl an Transferbeziehenden, weil sich die Zielgenauigkeit der Leistung erhöht – eine Reform, die aufgrund des Zielkriteriums abzulehnen wäre.

Dennoch gibt es durchaus eine ökonomisch sinnvolle Betrachtung im Zusammenhang mit der Anzahl der Transferbeziehenden im bestehenden Sozialsystem: Dies ist die Vermeidung eines *Linke-Tasche-rechte-Tasche*-Befunds, der vorkommt, wenn einerseits Transfers bezogen werden und andererseits Steuern gezahlt werden. Hier gibt der Staat Leistungen an Haushalte, von denen er gleichzeitig Steuern verlangt. Wichtig ist daher eher die Unterscheidung von Nettosteuerzahlenden und Nettotransferbeziehenden, neben der pauschalen Anzahl der Transferbeziehenden. Zur

⁷ Beispielsweise auf subgruppenspezifische Durchschnitte bezogen; (begrenzte) Schlechterstellungen in Einzelfällen und Randkonstellationen wären nach diesem Ziel „erlaubt“.

Vermeidung der *Linke-Tasche-rechte-Tasche*-Problematik wäre eine naheliegende Reform eine Senkung der Einkommensteuer oder eine Einführung von Steuergutschriften mit automatischer Auszahlung (Blömer et al. 2025c).

Festzuhalten ist, dass bei einer grundlegenden Reform des Transfer- und Sozialsystems rein technisch und statistisch nahezu zwangsläufig Verschiebungen in der Zahl der Transferbeziehenden auftreten. Solche Veränderungen resultieren häufig aus der Zusammenlegung oder Neuordnung (und auch Umbenennung von Leistungen) potenziell in beide Richtungen. Sie sollten ökonomisch aber in erster Linie als Abbildungseffekte innerhalb des gesamten Systems gewertet werden. Ein Anstieg oder Rückgang der Empfängerzahl, insbesondere einzelner Leistungen, lässt somit keinen direkten Rückschluss auf die ökonomische Wirkung oder den Erfolg einer Reform zu.

Maßgeblich für die Bewertung ist vielmehr, ob sich die Zielgenauigkeit, die Arbeitsanreize und die soziale Treffsicherheit der Leistungen verbessern und Mitnahmeeffekte oder Doppelbelastungen reduziert werden. Eine reine Fokussierung auf die Zahl der Transferbeziehenden blendet diese wichtigen Zielgrößen aus und kann – im Gegenteil – dazu führen, dass sinnvolle Vereinfachungen oder Automatisierungen – etwa durch erhöhte Inanspruchnahme berechtigter Haushalte – fälschlicherweise als „Verschlechterung“ interpretiert werden.

5. Komplexität des Sozialsystems

Die Zielgröße der Komplexitätsreduktion fordert zum einen die Vereinfachung bezüglich der Administration und soll zum anderen die Transparenz des Systems für Transferbeziehende erhöhen, etwa um Leistungen zugänglicher zu machen. Die Komplexität des bestehenden Systems wird beispielsweise in Sicken et al. (2024) als „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“ illustriert. Sie besteht neben der Vielzahl an Leistungen (Blömer et al. 2025b) auch in den verschiedenen Zuständigkeiten für Wohngeld, Kinderzuschlag und Bürgergeld. Außerdem ist das System durch teils unterschiedliche Maßstäbe für verschiedene Leistungen, wie dem Zugrundelegen verschiedener Einkommensbegriffe, für Leistungsberechtigte potenziell undurchsichtig und erschwert damit die Inanspruchnahme.

Diese Zielgröße ist daher in der Debatte prominent und ihre Priorisierung ist auch ökonomisch sinnvoll. Naheliegende Reformen, die die Komplexität erheblich reduzieren, sind bereits im Koalitionsvertrag beschrieben: die Bündelung von Leistungen, eine Verringerung der Schnittstellen und die Vereinheitlichung der Einkommensbegriffe (CDU, CSU und SPD 2025). Dennoch bestehen auch hierbei Zielkon-

flikte mit anderen Zielgrößen, da die Höhe von Leistungen oder die fiskalische Belastung beeinflusst werden kann.

Fazit

Die isolierte Betrachtung der Zielgrößen zeigt, dass Reformen, die sich maßgeblich an nur einer Zielgröße orientieren, erhebliche Konflikte mit anderen Zielgrößen auslösen. Sollen alle Zielgrößen gleichzeitig und gleichgewichtig verfolgt werden, ist der Ergebnisraum möglicher Reformen leer – es gibt keine Reform, die alle Zielgrößen erreichen kann. Die Gewichtung und Priorisierung von Zielgrößen in der Debatte um Reformen des Transfersystems ist daher unumgänglich. Dafür ist auch ein gemeinsames Verständnis der Größen und ihrer Effekte auf die Reformen, sowie eine konkrete und sinnvolle Formulierung der genauen Forderungen notwendig.

Die systematischen Variationen verschiedener Parameter und Untersuchung der resultierenden Reformen in Blömer et al. (2025a) bildet den Konflikt zwischen Zielgrößen deutlich ab, weist aber auch auf mögliche *ausgewogene* Reformen hin. Solche Reformen, wie beispielsweise die kombinierten Reformen in Blömer et al. (2025a) oder Peichl et al. (2023), erzielen gute Ergebnisse bezüglich mehrerer Zielgrößen, erreichen aber nicht die maximal möglichen Werte einer Größe.

Daneben gibt es Ineffizienzen im bestehenden System, die seltene, pareto-verbessernde Reformen möglich machen (Peichl et al. 2023). Diese kleinen Reformen sind sinnvoll mit Blick auf Arbeitseffekte, Verteilungseffekte und der fiskalischen Belastung, tragen aber aufgrund ihres lokalen Charakters und begrenzten Ausmaßes wenig zur Komplexitätsreduktion bei.

Abschließend soll die ausgeführte Betrachtung vor allem auf die Relevanz der Zielgrößen und ihre inhärenten Konflikte hinweisen. Politisch stark priorisierte isolierte Zielgrößen und absolute Nebenbedingungen bergen die Gefahr, den Handlungsspielraum maßgeblich einzuschränken und so zu einem Scheitern der Reformbemühungen zu führen. Wir haben in Extrembeispielen aufgezeigt, dass Zielgrößen auch kontraintuitiv sein können und manipulativ erfüllt werden könnten. Dies soll jedoch nicht heißen, dass eine auf Kennzahlen basierte Politikevaluation aussichtslos ist – im Gegenteil: Die evidenzbasierte Politikgestaltung und die Quantifizierung von Reformoptionen sind eine große Errungenschaft für den Sozialstaat und bessere Daten führen potenziell zu besseren Entscheidungen. Von einem durchdachten Umgang mit den geforderten Zielgrößen und einer überlegten Abwägung ihrer Auswirkungen kann der „Herbst der Reformen“ nur profitieren. •

Referenzen

Blömer, M., E. J. Eser, L. Fischer und A. Peichl (2025a), *Konzeption eines integrierten Sozialtransfersystems*, Studie im Auftrag der IHK München und Oberbayern, ifo Forschungsberichte 159.

Blömer, M., L. Fischer, P. Klaeren und A. Peichl (2025b), „Auf der Suche nach Passierschein A38: Eine Inventur im ‚Haus der sozialen Hilfe und Förderung‘“, *ifo Schnelldienst* 78(10), 64–68.

Blömer, M., L. Fischer, M. Pannier und A. Peichl (2024) „Lohnt‘ sich Arbeit noch? Lohnabstand und Arbeitsanreize im Jahr 2024“, *ifo Schnelldienst* 77(1), 35–38.

Blömer, M., L. Fischer und A. Peichl (2023), „Ein aktualisierter Reformvorschlag für mehr Beschäftigung und steuerliche Entlastung“, *ifo Schnelldienst* 76(9), 25–36.

Blömer, M., M. Pannier und A. Peichl (2025c), *Die Wirkung von Freibeträgen und die Umwandlung in Steuergutschriften im deutschen Steuer- und Transfersystem*, Studie im Auftrag des Zentrums für neue Sozialpolitik, ifo Forschungsberichte 143.

Blömer, M. und A. Peichl (2023), „Reformoptionen im deutschen Grundsicherungs- und Transfersystem sowie bei der Ehegattenbesteuerung, Arbeitspapier 04/2023, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Blömer, M. und A. Peichl (2024), *Zwischen eierlegender Wollmilchsaue und Zielkonflikten: Erkenntnisse aus aktuellen Studien und Mikrosimulationsanalysen zu Reformoptionen des Transfersystems*, ifo Forschungsberichte 150.

Blömer, M. und A. Peichl (2025), „Erwerbsanreize im Transfersystem: ‚Lohnt‘ sich Arbeit?“, in: A. Hassel und W. Schroeder (Hrsg.), *Was wird aus der Arbeit?*, Campus Verlag, Frankfurt am Main und New York, 29–34.

Bogumil, J. und P. Gräfe (2024), *Fragmentierung der Sozialpolitik – Schnittstellen und Brüche zwischen unterschiedlichen Sozialpolitikfeldern. Eine Literaturstudie*, DIFIS-Studie 2024/6, Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung.

CDU, CSU und SPD (2025). *Verantwortung für Deutschland: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 21. Legislaturperiode.

Goodhart, C. (1984), *Monetary Theory and Practice*, Macmillan Press, London.

Goodhart, C. (2015), „Goodhart’s Law“, in: Louis-Philippe Rochon und Sergio Rossi (Hrsg.), *The Encyclopedia of Central Banking*, Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham, 29–33.

McKinsey (2017), *Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren*, Gutachten im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats, Berlin.

Peichl, A., H. Bonin, H. Stichnoth, F. Bierbrauer, M. Blömer, M. Dolls, E. Hansen, M. Hebsaker, S. Necker, M. Pannier, B. Petkov und L. Windsteiger (2023), *Zur Reform der Transferentzugsraten und Verbesserung der Erwerbsanreize*, Forschungsbericht 629, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.

Seils, E. (2025), „Lohnt sich Arbeit in Deutschland noch?“, *WSI Policy Brief* 90, Düsseldorf.

Sicken, J., M. L. Nagel und F. Dinnessen (2024), *Wege aus der Komplexitätsfalle. Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen*, Gutachten, Nationaler Normenkontrollrat, Berlin.

Wiemers, J., K. Bruckmeier und M. Sommer (2025), „Reformen der Hinzuverdienstmöglichkeiten bei Bürgergeld, Wohngeld und Kinderzuschlag: ein Balanceakt zwischen vielen Zielkonflikten“, *IAB-Forum*, 15. Juli.