

4

ARMUTSGEFÄHRDUNG SENKEN, ERWERBSANREIZE STÄRKEN: REFORMEN IM STEUER-TRANSFER-SYSTEM

I. Einleitung

II. Lage: Einkommensverteilung und Armut in Deutschland

1. Einkommensverteilung
2. Entwicklung von Armutsindikatoren
3. Armutsgefährdete Personengruppen

III. Institutioneller Rahmen und mögliche Zielkonflikte

1. Das aktuelle Transfersystem
2. Zielkonflikte im Transfersystem

IV. Maßnahmen: Reformoptionen im Steuer-Transfer-System

1. Erwerbsanreize stärken
2. Erwerbsmöglichkeiten stärken
3. Direktzahlungen an Haushalte ermöglichen

Anhang

Literatur

WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN

- Anders als die Einkommensungleichheit ist die Armutsgefährdung seit dem Jahr 2005 weiter gestiegen. Der Grund sind geringe Einkommenszuwächse im untersten Einkommensdezil.
- Eine Bündelung von Leistungen in der Grundsicherung mit geringem Transferentzug bei zunehmendem Erwerbseinkommen kann die Armutsgefährdung reduzieren und Erwerbsanreize stärken, ohne die öffentlichen Haushalte zu belasten.
- Eine gut ausgebaute Kinderbetreuung ist zentral, um die Erwerbsbeteiligung von Eltern zu erhöhen. Eine Reform des Ehegattensplittings kann die Erwerbsanreize von Zweitverdienenden stärken.

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Während die **Einkommensungleichheit** in Deutschland zwischen den Jahren 1991 und 2005 erheblich gestiegen ist, hat sie **nach dem Jahr 2005 kaum noch zugenommen**. Die **Armutsgefährdungsquote** ist hingegen **auch nach dem Jahr 2005 weiter gestiegen**. Einige Personengruppen sind besonders armutsgefährdet, vor allem Alleinerziehende, Kinder und Jugendliche sowie Personen mit Migrationshintergrund. Zudem sind Frauen, insbesondere alleinerziehende Mütter, häufiger armutsgefährdet als Männer.

Armut und Ungleichheit gehen mit vielfältigen Herausforderungen für die Betroffenen sowie mit Fehlentwicklungen auf gesamtwirtschaftlicher und gesellschaftlicher Ebene einher. Ursache und Wirkung sind dabei oft nur schwer zu trennen, da die Kausalität in beide Richtungen geht. Armutsgefährdete Personen in Deutschland haben häufiger Gesundheitsprobleme, haben eine geringere Bildung und sind häufiger arbeitslos. Fehlende soziale Mobilität kann das Innovationspotenzial der Gesellschaft und das Wirtschaftswachstum einschränken.

Eine Verbesserung der Erwerbsanreize kann eine **Senkung der Armutsgefährdungsquote** für Personen mit niedrigem Einkommen erreichen. Simulationsergebnisse zeigen, dass eine **zusammengefasste Transferleistung** mit geringerer Transferentzugsrate die Erwerbsanreize spürbar steigern und die Armutsgefährdungsquote senken kann, ohne die öffentlichen Haushalte zu belasten. Bislang machen Sprungstellen in der Grenzbelastung den finanziellen Vorteil einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit intransparent. Ein Transferentzug mit konstanter Grenzbelastung würde dies ändern, weil so das Einkommen bei einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit gleichmäßig ansteige.

Die geplante **Kindergrundsicherung** kann dafür sorgen, dass mehr Anspruchsberechtigte die ihnen zustehenden Transferleistungen tatsächlich in Anspruch nehmen. Dies würde zur Senkung der Armutsgefährdung bei Kindern beitragen. Eine stärkere Teilnahme an Weiterbildungs- und Gesundheitsmaßnahmen kann die Erwerbsmöglichkeiten ebenfalls deutlich fördern. Die Erwerbstätigkeit insbesondere von Frauen sollte zudem durch eine gut ausgebaute Kinderbetreuung gestärkt werden. Außerdem kann eine **Reform des Ehegattensplittings** stärkere Erwerbsanreize setzen.

Für kurzfristige Entlastungen in Krisenzeiten bedarf es eines **Instruments**, das zielgenauer als bisher alle privaten Haushalte erreichen kann. Dazu sollte ein **Direktzahlungsmechanismus eingerichtet werden**. Mit diesem sollte dringend das seit Langem angekündigte pauschale Klimageld umgesetzt werden, um Belastungen durch den CO₂-Preis zu kompensieren.

I. EINLEITUNG

277. Zwischen den Jahren 1990 und 2005 hat die Einkommensungleichheit in Deutschland deutlich zugenommen. Seitdem ist sie kaum noch gestiegen. [↘ ZIFFER 287](#) Dies zeigen fast alle gängigen Verteilungsindikatoren. Eine Ausnahme bildet die **Armutsgefährdungsquote** [↘ GLOSSAR](#), ein relatives Maß für die Einkommensungleichheit. [↘ ZIFFER 296](#) Diese Quote ist **in Deutschland** auch nach dem Jahr 2005 weiter **im Trend gestiegen**. [↘ ZIFFER 297](#) Auf Basis der zuletzt verfügbaren Daten war im Jahr 2019 etwa jede sechste Person armutsgefährdet.
278. **Nicht alle Bevölkerungsgruppen sind gleichermaßen armutsgefährdet.** Alleinerziehende, Arbeitslose, Personen mit einem geringen Bildungsabschluss, Personen mit Migrationshintergrund sowie Kinder und Jugendliche sind überdurchschnittlich armutsgefährdet. [↘ ZIFFERN 301 FF.](#) Während in zahlreichen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) die Quote der armutsgefährdeten Kinder seit dem Jahr 2010 zurückgegangen ist, hat sie sich in Deutschland kaum verändert. [↘ ZIFFER 299](#) Bei der Armutsgefährdung insgesamt zeigt sich ein Geschlechterunterschied. Zum einen sind Frauen deutlich häufiger alleinerziehend als Männer. Zum anderen sind geschiedene Frauen häufiger armutsgefährdet als geschiedene Männer. [↘ ZIFFER 306](#)
279. **Armutsgefährdung und Ungleichheit gehen** in Deutschland sowohl **mit individuellen Problemen für die Betroffenen** als auch **mit gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fehlentwicklungen einher**. Ursache und Wirkung können dabei nicht immer klar getrennt werden. Kausalitäten bestehen in beide Richtungen. [↘ KASTEN 19](#) In Deutschland korreliert der Bezug niedrigerer Einkommen mit einem schlechteren Gesundheitszustand und einer geringeren Lebenserwartung. Bildungschancen von Kindern sind sehr ungleich verteilt und hängen stark vom familiären Hintergrund ab. Gesamtgesellschaftlich ist Ungleichheit zudem mit einer höheren Kriminalität und einer niedrigeren sozialen Mobilität korreliert. Wenn Talente von armutsgefährdeten Personen ungenutzt bleiben, kann sich das negativ auf Innovationen und Wachstum auswirken.
280. Die **Armutsgefährdungsquote kann insbesondere** dadurch **gesenkt werden**, dass Menschen mit niedrigem oder ohne Erwerbseinkommen eine **Erwerbsarbeit aufnehmen bzw. diese ausweiten**. Dies würde zugleich die gesamtwirtschaftliche Erwerbsbeteiligung erhöhen. Die Aufnahme oder Ausweitung von Erwerbsarbeit reduziert zudem den staatlichen Leistungsbezug. **Strukturelle Verbesserungen im Bildungssystem** erhöhen längerfristig die Chancengleichheit von armutsgefährdeten Kindern und verbessern damit ihre Möglichkeiten, in der Erwerbsphase gut bezahlte Arbeitsplätze zu erhalten (JG 2021 Ziffern 325 ff.).

Kurzfristig kann eine Verbesserung des Angebots und vor allem der Inanspruchnahme von Weiterbildungsmaßnahmen Arbeitslöhne steigern, die Wahrscheinlichkeit der Wiederbeschäftigung nach einer Entlassung erhöhen und den Wechsel aus vom Strukturwandel betroffenen Arbeitsstellen erleichtern (JG 2022 Ziffer 372). Zudem können höhere Hinzuverdienstmöglichkeiten die Armuts-

gefährdungsquote senken. Dabei sollte der **Abbau von Fehlanreizen im Steuer-Transfer-System** im Vordergrund stehen, um Erwerbsanreize zu stärken. Im Idealfall kann damit der Zielkonflikt vermieden werden, der zwischen der Senkung der Armutsgefährdungsquote, der Stärkung der Erwerbsanreize und der Vermeidung einer zusätzlichen Belastung der öffentlichen Haushalte besteht.

↘ ZIFFER 309

- 281. Reformen, die Erwerbsbeteiligung und Einkommen von Haushalten im Transfer- und Niedrigeinkommensbereich stärken**, können entscheidend dazu beitragen, die Armutsgefährdung zu senken. Eine **Reform der Grundsicherung** kann durch eine Zusammenlegung von Leistungen den Leistungsbezug deutlich vereinfachen. ↘ ZIFFERN 320 FF. Im Gutachten werden verschiedene Reformoptionen mithilfe eines Mikrosimulationsmodells quantifiziert. Die Armutsgefährdungsquote kann wirksam durch eine konstante, geringere Grenzbelastung reduziert werden. Verschiedene Reformvarianten können zudem Erwerbsanreize stärken, ohne die öffentlichen Haushalte zu belasten. Eine konstante Grenzbelastung ↘ GLOSSAR gewährleistet dabei, dass positive Anreize sowohl für die Partizipation am Arbeitsmarkt als auch zur Ausweitung der Erwerbsarbeit gesetzt werden. Ein erster Schritt in Richtung einer Zusammenlegung von Transferleistungen ist die geplante **Kindergrundsicherung**, die kinderbezogene Leistungen bündeln soll. Die Nutzung von digitalen Antragsverfahren kann dabei die Antragsstellung erleichtern.
- 282.** Eine **Reform des Ehegattensplittings** kann Erwerbsanreize in Partnerschaften, insbesondere Erwerbsanreize verheirateter Paare mit Kindern stärken. Der Sachverständigenrat diskutiert mithilfe eines Mikrosimulationsmodells verschiedene Reformoptionen im Bereich der Ehegattenbesteuerung, die das Arbeitsangebot erhöhen können. ↘ ZIFFERN 336 FF. Reformen wie etwa ein Realsplitting, ein Steuerabzug oder ein ungeminderter oder abnehmender Ehezusatzfreibetrag können unterschiedlich starke Erwerbsanreize setzen.
- 283.** Weitere Maßnahmen können die Erwerbsmöglichkeiten von Haushalten stärken und ihre Erwerbslage dauerhaft verbessern. Frauen mit Kindern sind seltener erwerbstätig als Männer. Eine **gut ausgebaute Kinderbetreuung** kann es Haushalten mit Kindern ermöglichen, sich **stärker am Erwerbsleben zu beteiligen**, und zudem die Situation der Kinder etwa durch kostenlose Mittagessen verbessern. ↘ ZIFFERN 345 FF. Für armutsgefährdete Familien sind außerdem beitragsfreie Kinderbetreuungsplätze wichtig. Zur Unterstützung von Personen, die auf die Grundsicherung angewiesen sind, sollte zudem der **Zugang zu Weiterbildungs- und Gesundheitsangeboten gefördert** werden. ↘ ZIFFERN 350 FF. Neben finanziellen Anreizen und günstigen Rahmenbedingungen können arbeitsplatznahe und niedrighschwellige Beratungsangebote die Inanspruchnahme erhöhen. Besonders armutsgefährdet sind Menschen mit Migrationshintergrund. Durch Sprach- und Integrationskurse sowie administrative Vereinfachungen kann diesen die Integration in den Arbeitsmarkt erleichtert werden (JG 2022 Ziffern 456 f.).
- 284.** Die wirtschaftlichen Krisen in jüngster Vergangenheit haben gezeigt, dass das **Steuer-Transfer-System wenig geeignet** ist, private Haushalte **kurzfristig**

zielgenau zu entlasten. Direktzahlungen stellen ein unbürokratisches und schnell einsetzbares Kriseninstrument dar. [↪ ZIFFER 354](#) Im Gegensatz zu den bislang notgedrungen improvisierten Entlastungen aus einer Vielzahl unterschiedlicher und wenig zielgenauer Einzelmaßnahmen, erreichen Direktzahlungen im Idealfall alle Bürgerinnen und Bürger nach einheitlichen Kriterien. Auch können sie so gestaltet werden, dass die Knappheitssignale der Preise nicht verzerrt werden. Eine Berücksichtigung individueller Merkmale der Beziehenden stößt dabei allerdings an Grenzen. Als vereinfachter und erster Schritt sollten pauschale **Direktzahlungen pro Kopf zur Einrichtung des Klimagelds** genutzt werden. In Verbindung mit der CO₂-Bepreisung würden pauschale Direktzahlungen untere Einkommensgruppen relativ stärker entlasten und voraussichtlich die Akzeptanz der Klimapolitik erhöhen. [↪ ZIFFERN 356 F.](#) Wichtig ist daher, die technischen sowie rechtlichen **Voraussetzungen für das Direktzahlungsinstrument so schnell wie möglich zu schaffen.**

II. LAGE: EINKOMMENSVERTEILUNG UND ARMUT IN DEUTSCHLAND

1. Einkommensverteilung

285. Der Sachverständigenrat aktualisiert in diesem Abschnitt gemäß seinem gesetzlichen Auftrag seine regelmäßigen Analysen zur Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland anhand der aktuellen Daten im Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) (zuletzt im JG 2021 Ziffern 251 ff.). [↪ PLUSTEXT 11](#) Wie im Jahresgutachten 2021/22 liegt der Fokus auf der Entwicklung der Einkommensverteilung. **Für eine Analyse der Vermögensverteilung fehlen weiterhin die dazu notwendigen aktuelleren Daten.** Ohnehin ist die Datenbasis zur Vermögensverteilung in Deutschland mangelhaft. [↪ ZIFFER 538](#)



[↪ PLUSTEXT 11](#)

Datengrundlage: SOEP

Als **Datengrundlage für die Analyse der Einkommensverteilung** dient die **Haushaltsbefragung des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP)**. Das SOEP ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung privater Haushalte. Sie wird seit dem Jahr 1984 in Westdeutschland und seit dem Jahr 1990 auch in Ostdeutschland jährlich durchgeführt. Die Einkommens- und Lohninformationen werden dabei retrospektiv erhoben und sind aktuell bis zum Jahr 2019 verfügbar. Zur Verbesserung der Repräsentativität in der SOEP-Befragung wurden seit dem Jahr 1994 spezielle Stichproben im SOEP ergänzt. Dazu zählen unter anderem das Subsample D (Migration, ab 1994/95), das Subsample G (Hocheinkommensstichprobe, ab 2002), die Subsamples M1-M2 und M7-M8a (Migration, ab 2013, 2015 und 2020), die Subsamples M3-M6 (Geflüchtete, ab 2016, 2017 und 2020) sowie das Subsample P (Top Shareholder Sample, ab 2019). Diese Ergänzungen können Strukturbrüche mit sich bringen, die die Interpretation des zeitlichen Verlaufs von Verteilungsmaßen erschweren (Peichl, 2020; Stockhausen und Niehues, 2020). Die erste

Erhebungswelle der einzelnen Stichproben wird aus den Berechnungen ausgeschlossen, da neue Befragte zu Beginn vermehrt unplausible Angaben machen. Zudem werden fehlende Angaben im SOEP rückwirkend durch Imputation sämtlicher fehlender Werte bei neuer Datenerhebung ersetzt. In der Welle 2021 wurde das Befragungsinstitut gewechselt. Aus diesen Gründen sind kleinere Unterschiede zu früheren Auswertungen möglich.

286. Bei der Analyse der Einkommensverteilung wird zwischen dem Markt- und dem Nettoeinkommen der privaten Haushalte unterschieden. Das **Markteinkommen umfasst das Einkommen** des Haushalts **vor staatlicher Umverteilung**. Es setzt sich zusammen aus dem Bruttoerwerbseinkommen, bestehend aus Einkommen aus selbständiger und abhängiger Beschäftigung, dem Einkommen aus Vermögen und selbstgenutztem Wohneigentum sowie privaten Transferleistungen. Das **Nettoeinkommen berücksichtigt zusätzlich staatliche Transferleistungen und Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) oder Beamtenpensionen, abzüglich Steuern und Arbeitnehmeranteilen der Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung**. Für eine bessere Vergleichbarkeit werden in den folgenden Analysen alle Einkommen wie in der Literatur üblich äquivalenzgewichtet. [↪ PLUSTEXT 12](#)



[↪ PLUSTEXT 12](#)

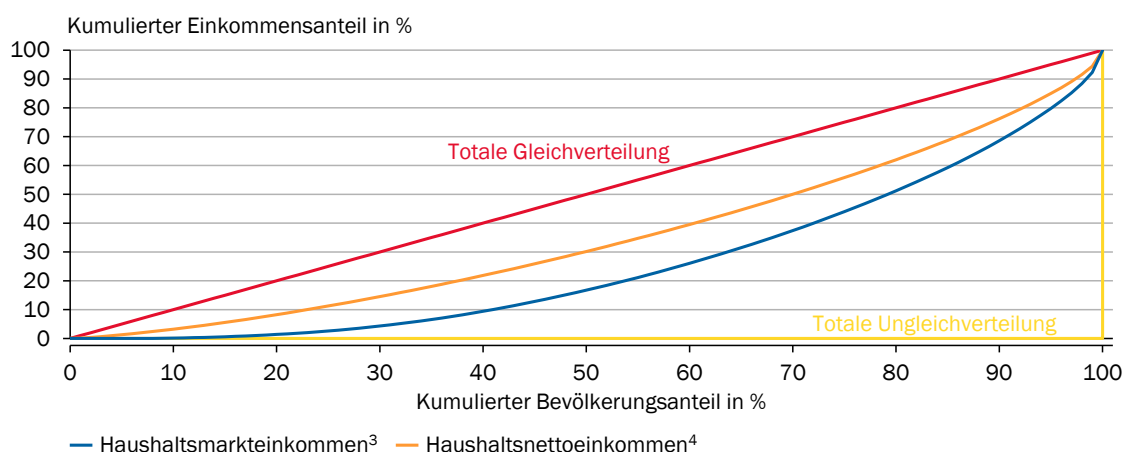
Begriffserklärung: Äquivalenzgewichtetes Haushaltseinkommen

Um die Einkommen von **Haushalten unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung vergleichen** zu können, werden diese mithilfe der modifizierten OECD-Skala äquivalenzgewichtet und so ein gewichtetes Pro-Kopf-Einkommen ermittelt, das als äquivalenzgewichtetes Haushaltseinkommen bezeichnet wird. Dabei wird dem ersten Haushaltsmitglied über 14 Jahren ein Bedarfsgewicht von eins zugewiesen, weitere Haushaltsmitglieder über 14 Jahren erhalten ein Gewicht von 0,5 und Kinder bis unter 14 Jahren ein Gewicht von 0,3 (Hagenaars et al., 1994). Die realen Gesamteinkommen eines Haushalts werden durch die Summe der Bedarfsgewichte geteilt, wodurch sich ein identisches äquivalenzgewichtetes Haushaltseinkommen für jedes Haushaltsmitglied ergibt.

287. Zu den wichtigsten Indikatoren für die Messung von Einkommensungleichheit zählt der Gini-Koeffizient. Dieser nimmt bei absoluter Gleichheit der Verteilung den Wert 0 und bei einer vollständigen Konzentration der Einkommen auf eine einzige Person nahezu den Wert 1 an. Er berechnet sich als Fläche zwischen der tatsächlichen Lorenzkurve [↪ GLOSSAR](#) und der hypothetischen Lorenzkurve bei totaler Gleichverteilung relativ zur gesamten Fläche unter der Lorenzkurve bei totaler Gleichverteilung. [↪ ABBILDUNG 85](#) Die **Ungleichheit der Markteinkommen** der Haushalte in Deutschland **stieg** dem Gini-Koeffizienten zufolge **vom Jahr 1991 bis zum Jahr 2005** von 0,41 auf 0,49 an. **Seitdem** hat sie sich **kaum verändert**. Im Jahr 2019, das seit der vorherigen Analyse durch den Sachverständigenrat hinzugekommen ist, blieb sie stabil. Der **Gini-Koeffizient der Nettoeinkommen** ist **nach dem kräftigen Anstieg** bis zum Jahr 2005 **nur noch leicht gestiegen**. Zuletzt lag er bei 0,30. [↪ ABBILDUNG 86 OBEN LINKS](#) Die **Umverteilungsintensität**, die die Differenz zwischen den Gini-Koeffizienten der

▸ **ABBILDUNG 85**

Lorenzkurven¹ der Einkommensverteilung im Jahr 2019²



1 – Die Lorenzkurve stellt die Einkommensverteilung grafisch dar und macht so das Ausmaß an Ungleichheit deutlich. Bei totaler Gleichverteilung entspricht sie der roten 45-Grad-Linie. Bei totaler Ungleichverteilung entspricht sie der gelben Linie. Die Fläche zwischen der Lorenzkurve und der roten 45-Grad-Linie relativ zur gesamten Fläche unter der roten 45-Grad-Linie entspricht dem Gini-Koeffizienten. 2 – Preisbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex (2015 = 100). Haushaltseinkommen sind äquivalenzgewichtet gemäß der modifizierten OECD-Skala. 3 – Einkommen vor Steuern und Transferleistungen und ohne Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung und Beamtenpensionen. 4 – Einkommen nach Steuern und Transferleistungen und mit Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung und Beamtenpensionen.

Quellen: SOEP v37, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-392-01

Daten zur Abbildung

Markt- und der Nettoeinkommen in Relation zum Gini-Koeffizienten der Markteinkommen setzt, ist **seit Beginn der 2000er-Jahre** deutlich **gesunken**. ▸ [ABBILDUNG 86 OBEN LINKS](#)

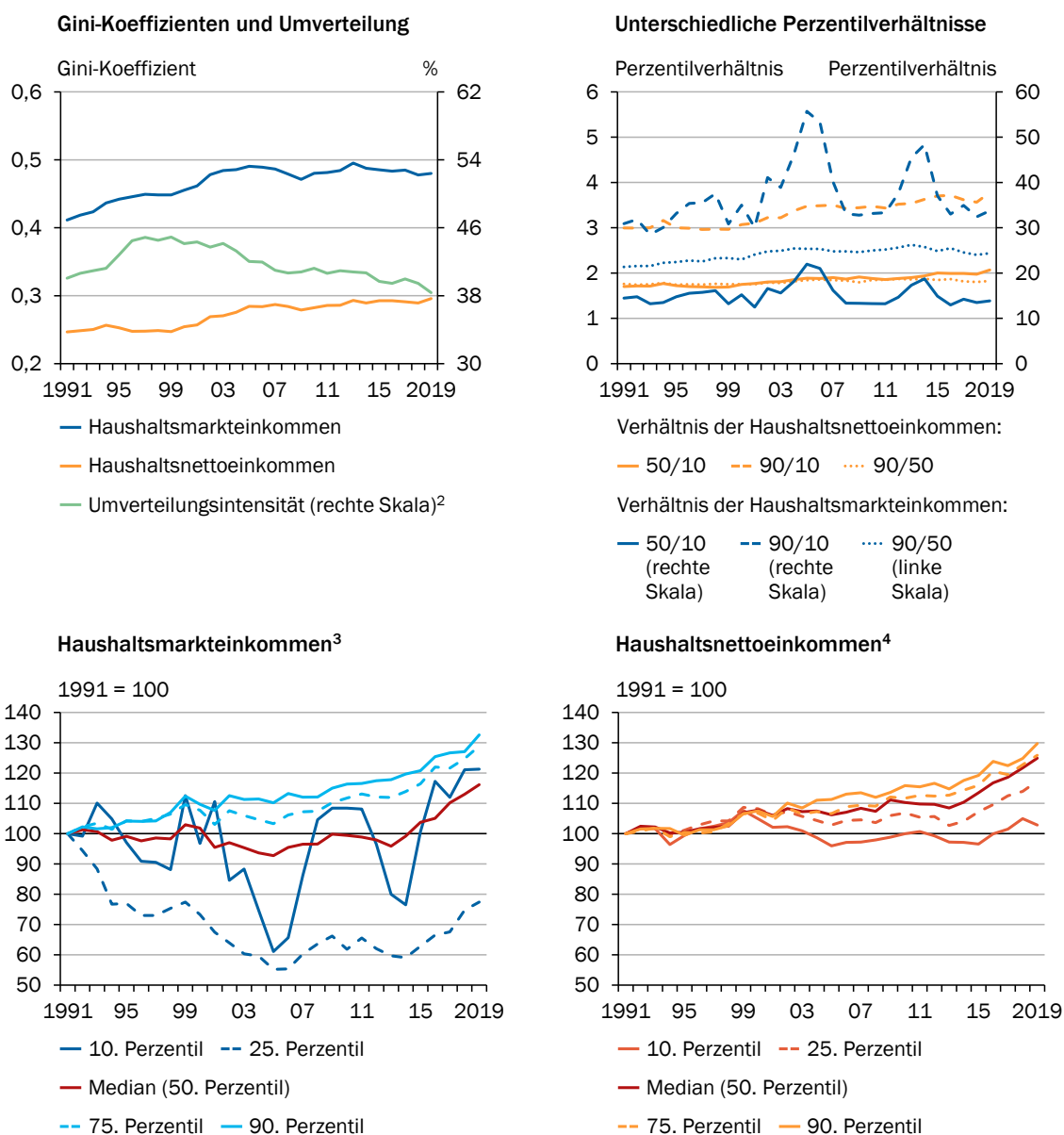
- 288. Ein häufiger Kritikpunkt an umfragebasierten Einkommensdaten ist die unzureichende Erfassung von hohen Einkommen (Frick et al., 2007; Atkinson et al., 2011). Eine zusätzliche, seit dem Jahr 2019 erhobene Hocheinkommensstichprobe (Top Shareholder Sample) versucht, diese Lücke im SOEP zu schließen, indem gezielt Individuen mit größeren Unternehmensbeteiligungen befragt werden. Diese **Hocheinkommensstichprobe fließt in diesem Jahr erstmals mit in die Analyse** ein. Der durch die Aufnahme der Hocheinkommensstichprobe entstehende **Strukturbruch erhöht den Gini-Koeffizienten**. Ohne Berücksichtigung der Hocheinkommensstichprobe ist der Gini-Koeffizient der Nettoeinkommen im Jahr 2019 etwa 0,01 Punkte geringer.

- 289. Die mittleren und hohen Einkommen sind im Jahr 2019 gegenüber den Vorjahren real weiter gestiegen. ▸ [ABBILDUNG 86 UNTEN LINKS UND UNTEN RECHTS](#) Bei den Haushaltsnettoeinkommen ist der Anstieg an den Perzentilgrenzen des Medians und den darüberliegenden Perzentilen am stärksten, wobei auch an den Perzentilgrenzen darunter bis zur 20. Perzentilgrenze signifikante Anstiege zu beobachten sind. Auffallend ist hingegen die Stagnation der Haushaltsnettoeinkommen an der 10. Perzentilgrenze. Der generelle Anstieg der Haushaltsnettoeinkommen bei gleichzeitig konstanter Entwicklung des Haushaltsnettoeinkommens an der 10. Perzentilgrenze treibt zudem die Entwicklung der Perzentilverhältnisse. ▸ [ABBILDUNG 86 OBEN RECHTS](#) Während das 90/50-Perzentilverhältnis stagnierte, stiegen die 50/10- und 90/10-Perzentilverhältnisse. Diese Entwicklung legt nahe, dass

die **Ungleichheit der Einkommensverteilung** in den vergangenen Jahren **insbesondere auf die schwache Entwicklung** der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen **am unteren Rand** der Verteilung **zurückzuführen** ist.

290. Die **Entwicklung der Einkommensverteilung** wird **seit dem Jahr 2010** spürbar **durch die gestiegene Zuwanderung beeinflusst**. Mithilfe des Theil-Index [↪ GLOSSAR](#), einem Ungleichheitsmaß, das Einkommensanteile verschiedener

↪ **ABBILDUNG 86**
Entwicklung der Einkommen¹



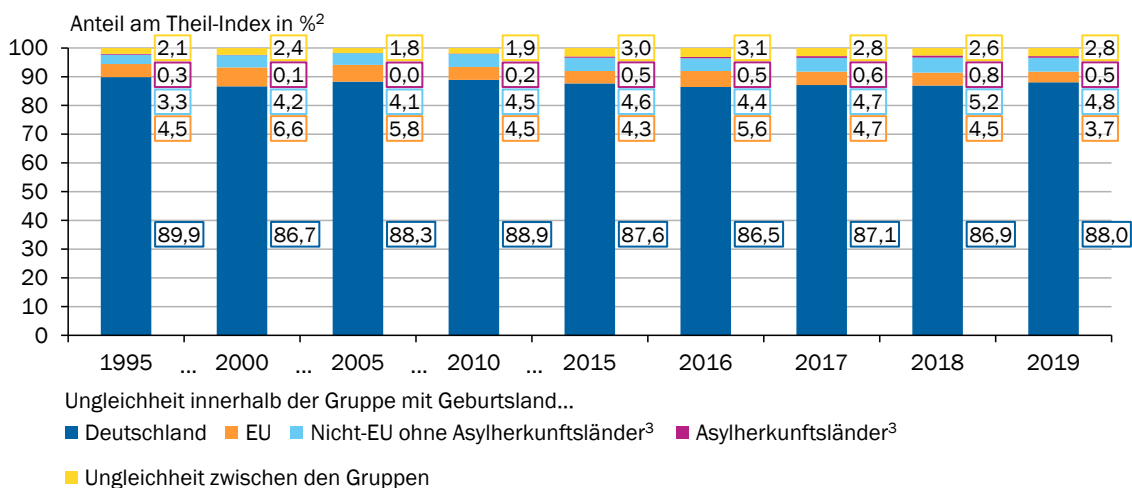
1 – Preisbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex (2015 = 100). Haushaltseinkommen sind äquivalenzgewichtet gemäß der modifizierten OECD-Skala. 2 – Differenz der Gini-Koeffizienten von Haushaltmarkt- und Haushaltsnettoeinkommen relativ zum Gini-Koeffizienten der Haushaltsmarkteinkommen. 3 – Einkommen vor Steuern und Transferleistungen und ohne Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung und Beamtenpensionen. 4 – Einkommen nach Steuern und Transferleistungen und mit Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung und Beamtenpensionen.

Quellen: SOEP v37, eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 23-125-03

Daten zur Abbildung

▸ **ABBILDUNG 87**

Zerlegung der Einkommensungleichheit¹ in Deutschland nach Geburtsland



1 – Basierend auf den preisbereinigten (2015 = 100) Haushaltsnettoeinkommen, äquivalenzgewichtet gemäß der modifizierten OECD-Skala. 2 – Der Theil-Index ist ein Ungleichheitsmaß, das im Gegensatz zum Gini-Koeffizienten in verschiedene Komponenten zerlegt werden kann, um die Beiträge einzelner Subgruppen zur Gesamtungleichheit zu messen. Er kann zerlegt werden in Komponenten, die die Beiträge der Ungleichheit innerhalb der Subgruppen zur gesamten Ungleichheit messen, und in eine Komponente, die den Beitrag der Ungleichheit zwischen den Subgruppen in Form von Unterschieden in der Höhe der gruppenspezifischen Durchschnittseinkommen misst. Ein höherer Theil-Index zeigt eine ungleichere Verteilung an, während ein niedrigerer Theil-Index für eine gleichere Verteilung spricht. 3 – Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia, Syrien.

Quellen: SOEP v37, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-333-02

Daten zur Abbildung

Gruppen im Verhältnis zur Größe der Gruppen beschreibt, kann die Einkommensungleichheit der in Deutschland lebenden Menschen nach ihrem Geburtsland zerlegt werden. ▸ **ABBILDUNG 87** Die Zerlegung zeigt, dass **Einkommensunterschiede zwischen** Menschen mit unterschiedlichen Geburtsländern **nur einen kleinen Anteil der beobachteten Einkommensungleichheit erklären** können. Dieser Anteil schwankt vor dem Jahr 2015 um rund 2 % und hat sich durch die gestiegene Zuwanderung in den Jahren 2015 und 2016 auf rund 3 % erhöht. **Einkommensunterschiede innerhalb** der Gruppen **erklären hingegen einen Großteil der beobachteten Ungleichheit**. Aufgrund ihres geringeren Anteils an der Summe aller Einkommen trägt die Ungleichheit innerhalb der Gruppen mit nicht-deutschem Geburtsland jedoch vergleichsweise wenig zur Ungleichheit bei, auch wenn sich der Anteil, der durch Menschen mit Nicht-EU-Geburtsland erklärt wird, in den vergangenen Jahren leicht erhöht hat.

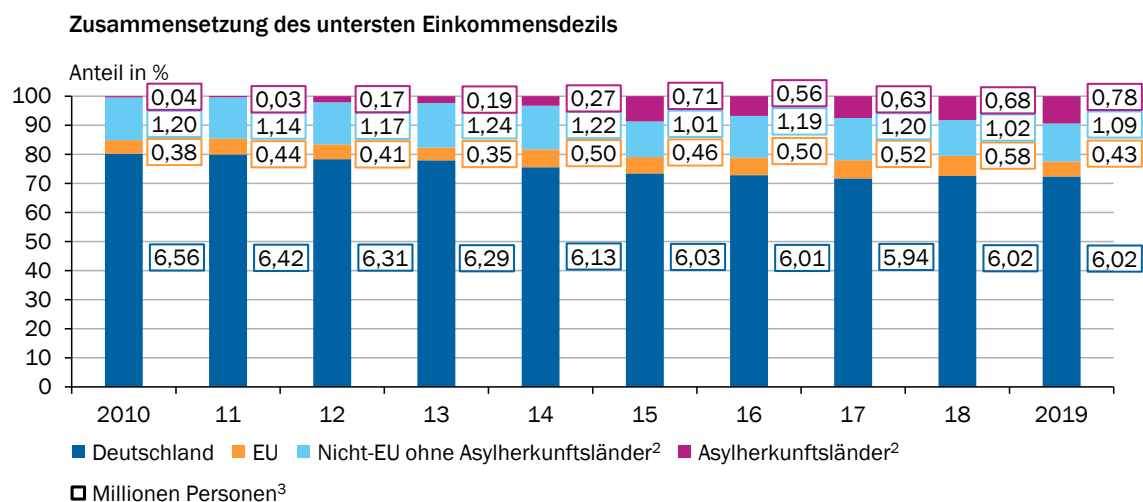
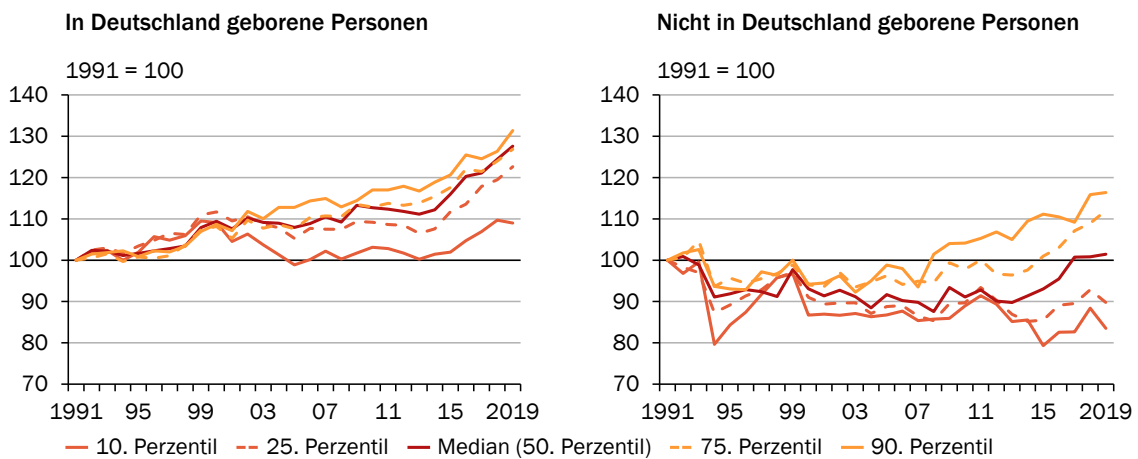
- 291. Eine Betrachtung der Entwicklung der Haushaltsnettoeinkommen nach Geburtsland zeigt, dass sich die Einkommen der in Deutschland geborenen Personen erheblich besser entwickelt haben als die Einkommen der nicht in Deutschland geborenen Personen. ▸ **ABBILDUNG 88 OBEN** Außerdem hat sich in den vergangenen Jahren insbesondere im **untersten Dezil der Einkommensverteilung** der **Anteil der Personen, die in Asylherkunftsländern geboren wurden, stark erhöht**. ▸ **ABBILDUNG 88 UNTEN** Der Anteil hat sich auf Basis des SOEP von knapp 0,5 % im Jahr 2010 auf rund 9 % im Jahr 2019 erhöht, während im selben Zeitraum der Anteil der in Deutschland geborenen Personen im untersten Einkommensdezil von etwa 80 % auf rund 72 % gesunken ist. Damit hat die Zahl der in

Deutschland geborenen Personen im untersten Einkommensdezil um etwa 0,5 Millionen abgenommen. Diese Personen dürften ihre Einkommenssituation verbessert haben, da sich die Einkommensgrenze des 10. Perzentils seit dem Jahr 2010 preisbereinigt um knapp 3 % erhöht hat.

292. Die **Einkommensungleichheit in Deutschland variiert** regional. Die Differenzierung der Gini-Koeffizienten der Haushaltsmarkt- und Haushaltsnettoeinkommen **nach Ost- und Westdeutschland** zeigt, dass Niveau und Verlauf der Ungleichheit in Deutschland aufgrund des höheren Bevölkerungsanteils von Westdeutschland dominiert werden. In Ostdeutschland ist die Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen spürbar geringer. [ABBILDUNG 89 LINKS](#) Bei den Haushaltsmarkteinkommen liegt die Höhe des Gini-Koeffizienten in Ostdeutschland seit Mitte der 1990er-Jahre dagegen deutlich oberhalb des Koeffizienten für

ABBILDUNG 88

Entwicklung der Haushaltsnettoeinkommen in Deutschland nach Geburtsland¹



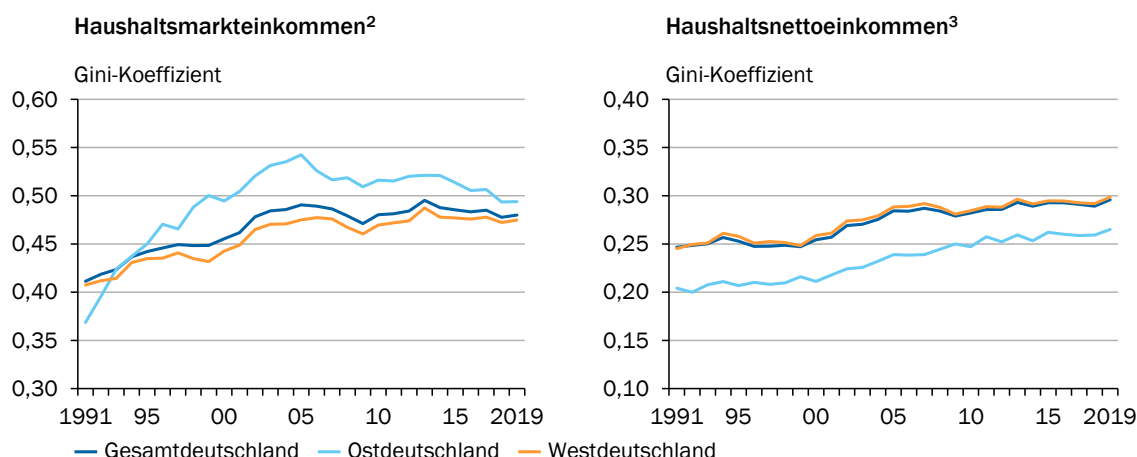
1 – Basierend auf den preisbereinigten (2015 = 100) Haushaltsnettoeinkommen, äquivalenzgewichtet gemäß der modifizierten OECD-Skala. Haushaltsnettoeinkommen sind Einkommen nach Steuern und Transferleistungen und mit Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung und Beamtenpensionen. 2 – Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia, Syrien. 3 – Absolute Anzahl der Personen ist approximiert mithilfe der relativen Anteile der Personen nach Geburtsländern im untersten Einkommensdezil auf Basis des SOEP und dem offiziellen Bevölkerungsstand.

Quellen: SOEP v37, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-475-01

▾ **ABBILDUNG 89**

Entwicklung der Einkommensungleichheit in Ost- und Westdeutschland¹



1 – Preisbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex (2015 = 100). Haushaltseinkommen sind äquivalenzgewichtet gemäß der modifizierten OECD-Skala. 2 – Einkommen vor Steuern und Transferleistungen und ohne Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung und Beamtenpensionen. 3 – Einkommen nach Steuern und Transferleistungen und mit Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung und Beamtenpensionen.

Quellen: SOEP v37, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-286-01

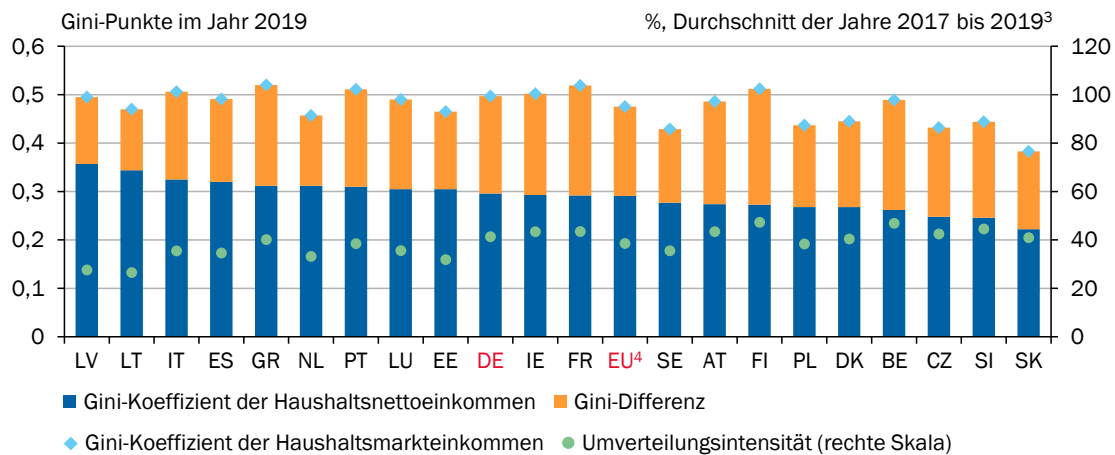
Daten zur Abbildung

Westdeutschland, wobei in den vergangenen Jahren eine Annäherung zu beobachten ist. ▾ **ABBILDUNG 89 RECHTS** Der starke Anstieg der Ungleichheit der Haushaltsmarkteinkommen in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung lässt sich auf stark steigende Löhne bei gleichzeitig hoher Arbeitslosigkeit zurückführen. Insgesamt sind die durchschnittlichen jährlichen Haushaltsmarkteinkommen in Ostdeutschland (2019: 24 342 Euro) allerdings deutlich geringer als in Westdeutschland (2019: 32 345 Euro). Aufgrund hoher Transferzahlungen relativ zu den vergleichsweise geringen durchschnittlichen Erwerbseinkommen zeigt sich innerhalb von Ostdeutschland eine geringere Ungleichheit der Nettoeinkommen als innerhalb von Westdeutschland (Biewen, 2001; Fuchs-Schündeln et al., 2010).

- 293. Im Jahr 2019 lag **Deutschland** mit einem Gini-Koeffizienten der Haushaltsmarkteinkommen von 0,50 im internationalen Vergleich im Mittelfeld, knapp oberhalb des Durchschnitts der EU-Mitgliedstaaten von 0,48. ▾ **ABBILDUNG 90 Beim Gini-Koeffizienten** der Haushaltsnettoeinkommen lag Deutschland mit 0,30 ebenfalls im Mittelfeld und **knapp oberhalb des EU27-Durchschnitts** von 0,29. Die Umverteilungsintensität des deutschen Steuer-Transfer-Systems im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019 lag in Deutschland leicht über dem EU27-Durchschnitt.

▸ **ABBILDUNG 90**

Einkommensungleichheit und Umverteilungsintensität¹ im europäischen Vergleich²



1 – Differenz der Gini-Koeffizienten von Haushaltseinkommen und Haushaltsnettoeinkommen relativ zum Gini-Koeffizienten der Haushaltseinkommen. 2 – LV-Lettland, LT-Litauen, IT-Italien, ES-Spanien, GR-Griechenland, NL-Niederlande, PT-Portugal, LU-Luxemburg, EE-Estland, DE-Deutschland, IE-Irland, FR-Frankreich, SE-Schweden, AT-Österreich, FI-Finnland, PL-Polen, DK-Dänemark, BE-Belgien, CZ-Tschechien, SI-Slowenien, SK-Slowakei. 3 – BE nur 2018 bis 2019. 4 – Ungewichteter Durchschnitt der EU27-Mitgliedstaaten ohne Bulgarien, Kroatien, Malta, Rumänien, Ungarn und Zypern.

Quellen: OECD, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-285-01

[Daten zur Abbildung](#)

2. Entwicklung von Armutsindikatoren

- 294.** Eine ungleiche Verteilung der Einkommen in einer Gesellschaft geht häufig mit einer hohen Armutsgefährdung einher (Atkinson und Marlier, 2010). Armut kann absolut und relativ gemessen werden. **Absolute Armut bemisst** sich an Mängeln bei der **Befriedigung materieller Grundbedürfnisse**. Sie kann beispielsweise durch die Indikatoren zur materiellen und sozialen Entbehnung gemessen werden. [▸ ZIFFER 300](#) Jedoch spielen absolute Armutsmaße in Industrieländern nur eine untergeordnete Rolle, da aufgrund des hohen Wohlstandsniveaus nur wenige Menschen von absoluter Armut betroffen sind.
- 295. Relative Armut** beschreibt, ob eine Person oder ein Haushalt im Vergleich zum gesellschaftlichen Umfeld über ein geringes Einkommen verfügt. Sie ist daher **eng mit der Einkommensungleichheit verknüpft**. Einkommensanstiege, die alle Einkommen in der Gesellschaft prozentual gleich steigen lassen, führen nicht zu einer Minderung der relativen Armut. Vermögensverhältnisse und Unterschiede in regionalen Lebenshaltungskosten bleiben allerdings üblicherweise unberücksichtigt (Brenke, 2018; Niehues, 2022). Relative Maße sind hilfreich, da relative Armut häufig mit individuellen Problemen in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Arbeit sowie gesellschaftlichen Fehlentwicklungen einhergeht. Relative Armut kann dabei Ursache oder Wirkung sein, sodass Kausalitäten in beide Richtungen bestehen. [▸ KASTEN 19](#) In diesem Abschnitt liegt der Fokus daher auf relativen Armutsmaßen.

↳ KASTEN 19

Hintergrund: Ursachen und Folgen von Ungleichheit und Armutsgefährdung

Ungleichheit und Armutsgefährdung sind mit individuellen Problemen für die von Armut betroffenen Personen korreliert. Ungleichheit und Armutsgefährdung können dabei Ursache, Folge oder beides sein. Der Bezug niedriger Einkommen korreliert mit schlechterer Gesundheit (Pickett und Wilkinson, 2015) und einer geringeren Lebenserwartung (Lampert et al., 2019; Haan und Schaller, 2021). Kinder und Jugendliche aus armutsgefährdeten Haushalten entwickeln häufiger gesundheitliche Probleme (DIW Econ, 2023). Zudem haben Kinder und Jugendliche aus sozial schlechter gestellten Familien ein höheres Risiko für psychische Auffälligkeiten, ADHS (Aufmerksamkeitsdefizit-Hyperaktivitätsstörung) und Übergewicht (Kuntz et al., 2018b, 2018a). Gesundheitliche Risiken gehen wiederum einher mit einer erhöhten Wahrscheinlichkeit, arbeitsunfähig zu werden oder Gesundheitsdienstleistungen in Anspruch nehmen zu müssen (Effertz et al., 2016).

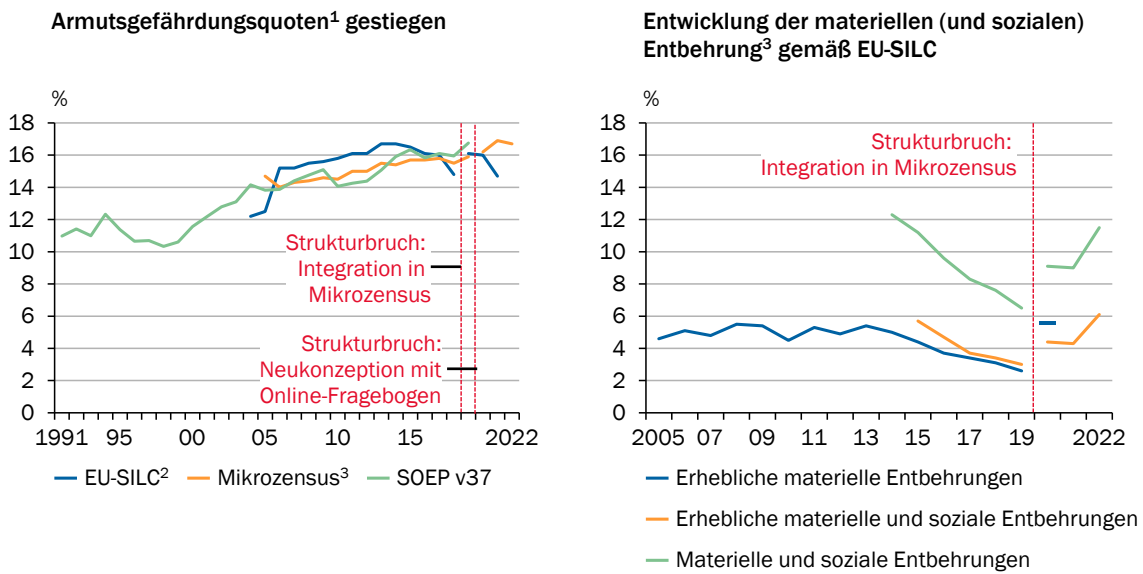
Studien zur Einkommensmobilität kommen zu dem Ergebnis, dass die **Bildungschancen von Kindern in Deutschland sehr ungleich verteilt** sind und stark von ihrem familiären Hintergrund abhängen (Dodin et al., 2021). Der schlechtere Zugang zu und die geringere Inanspruchnahme von Bildungsangeboten bei armutsbetroffenen Kindern führt zu niedrigeren Bildungsabschlüssen und eingeschränkten beruflichen Perspektiven (Bellani et al., 2019; DIW Econ, 2023; JG 2021 Ziffern 326 ff.). International weist die Literatur zudem eine hohe individuelle Persistenz von Armutsgefährdung nach (Chetty et al., 2022). Fehlende finanzielle Mittel zur sozialen Teilhabe für Kinder können langfristig nachteilige Auswirkungen auf das soziale Netzwerk sowie zukünftige Arbeitsmarktchancen haben. In der Folge kann es zu einer erhöhten Arbeitslosigkeit und einer langfristigen Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen der betroffenen Personen kommen.

Eine **höhere Ungleichheit oder höhere Armutsgefährdungsquoten sind auch mit Fehlentwicklungen in der Gesellschaft und Volkswirtschaft korreliert.** Chetty und Hendren (2018) zeigen, dass eine höhere Einkommensungleichheit mit einer niedrigeren sozialen Mobilität einhergeht. Dies kann wiederum dazu führen, dass die Talente von Personen, die in Armut aufgewachsen sind, nicht genutzt werden, was sich negativ auf Innovation und Wachstum auswirken kann (Bell et al., 2019). Für entwickelte Volkswirtschaften ist der Zusammenhang zwischen Einkommensungleichheit und Wachstum im Allgemeinen negativ (Alesina und Rodrik, 1994; Persson und Tabellini, 1994). Wie stark der negative Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Wachstum ausfällt, hängt jedoch von den betrachteten Zeiträumen und Ländergruppen ab (Cerra et al., 2021; Ferreira et al., 2022; Topuz, 2022). Gesamtgesellschaftlich lässt sich international, auch in Deutschland, eine Korrelation zwischen Ungleichheit und Kriminalität (Kelly, 2000; Fajnzylber et al., 2002; Süß, 2020; De Courson und Nettle, 2021) und dabei insbesondere zwischen Jugendarbeitslosigkeit und Kriminalität beobachten (Entorf und Spengler, 2000; Gould et al., 2002). Regionen mit unterdurchschnittlichem Einkommen weisen eine niedrigere Wahlbeteiligung auf (Schäfer und Schwander, 2019). Eine höhere Ungleichheit geht zudem oft mit geringerer Unterstützung der Demokratie und einer zunehmenden politischen Polarisierung einher (Kriekhaus et al., 2014; Dorn et al., 2018; Proaño et al., 2022).

296. Ein **Kernindikator** zur Messung **relativer Einkommensarmut ist die Armutsgefährdungsquote**. Sie gibt den Anteil der Personen in der Bevölkerung an, deren äquivalenzgewichtetes Nettoeinkommen [↳ PLUSTEXT 12](#) unter 60 % des Medians, der sogenannten Armutsgefährdungsschwelle, liegt. Die Armutsgefährdungsquote ist somit ein **Maß für die Masse der Einkommensverteilung im unteren Einkommensbereich**. Die Armutsgefährdungsquote kann entsprechend mit der Erhebung von Einkommensdaten variieren. Daher werden im Folgenden Ergebnisse auf Basis verschiedener Datenquellen gegenübergestellt.

▸ **ABBILDUNG 91**

Entwicklung der Armutsgefährdungsquoten und der materiellen (und sozialen) Entbehrung



1 – Anteil der Personen mit Nettoäquivalenzeinkommen von weniger als 60 % des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen der Bevölkerung. 2 – Für die Berechnung wird als Referenzjahr das Einkommen des Vorjahres benutzt, daher werden hier die Ergebnisse für das Referenzjahr abgetragen und nicht für das Erhebungsjahr. Ergebnisse ab dem Jahr 2019 sind durch methodische Veränderungen nur eingeschränkt mit den Vorjahren vergleichbar. 3 – Ergebnisse ab dem Jahr 2020 sind durch methodische Veränderungen nur eingeschränkt mit den Vorjahren vergleichbar.

Quellen: EU-SILC, SOEP v37, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-275-04

[Daten zur Abbildung](#)

297. Die Armutsgefährdungsquote ist im SOEP seit dem Ende der 1990er-Jahre gestiegen. ▸ [ABBILDUNG 91 LINKS](#) Mit einem Anteil von rund 12 % der Bevölkerung war im Jahr 2000 etwas mehr als jede neunte Person armutsgefährdet. Im Jahr 2019 war bereits jede sechste Person armutsgefährdet. Aufgrund des relativ starken Anstiegs der Medianeinkommen ist im selben Zeitraum die Armutsgefährdungsschwelle preisbereinigt von rund 12 500 Euro auf etwa 14 500 Euro angestiegen. Die preisbereinigten Einkommen der armutsgefährdeten Personen haben sich seither im Durchschnitt von rund 9 500 Euro auf etwa 10 500 Euro erhöht. Dies dürfte vor allem auf die veränderte Zusammensetzung der armutsgefährdeten Personen zurückzuführen sein, da durch den Anstieg der Armutsgefährdungsquote nun auch die Einkommen des 12. bis 17. Perzentils zur Durchschnittsberechnung herangezogen werden. **Jedoch erschweren Strukturbrüche bei der Auswahl der befragten Haushalte die Interpretation der zeitlichen Entwicklung** der Armutsgefährdungsquote deutlich. ▸ [PLUSTEXT 11](#)

298. Die Armutsgefährdungsquote kann auch mithilfe der EU-Statistik über Einkommen und Lebensbedingungen (European Union Statistics on Income and Living Conditions, EU-SILC) berechnet und EU-weit verglichen werden. Aufgrund von signifikanten methodischen Verbesserungen lassen sich die Zahlen ab dem Jahr 2019 allerdings nur eingeschränkt mit vorangegangenen Erhebungen vergleichen. ▸ [PLUSTEXT 13](#) Für die Jahre 2015 bis 2017 liegt die Quote gleichauf mit den Berechnungen aus dem SOEP. Die Entwicklung in den vergangenen Jahren ist jedoch im Gegensatz zum SOEP eher seitwärts- als aufwärts gerichtet. Im

Mikrozensus zeigt sich eine ähnliche Entwicklung wie im SOEP. Die Interpretation der zeitlichen Entwicklung ist ab dem Jahr 2020 jedoch ebenfalls nur eingeschränkt möglich. [↘ PLUSTEXT 13](#)



[↘ PLUSTEXT 13](#)

Datengrundlagen: EU-SILC und Mikrozensus

Die **amtliche Hauptdatenquelle** für die Messung von Armutsgefährdung und Lebensbedingungen in den **EU-Mitgliedstaaten ist das EU-SILC**. Seit dem Jahr 2005 wird diese EU-weit vergleichbare Erhebung über Einkommen, Armut und Lebensbedingungen mit einheitlichen Definitionen sowie methodischen Mindeststandards durchgeführt. **Seit dem Jahr 2020 ist die EU-SILC-Erhebung in Deutschland als separate Unterstichprobe in den Mikrozensus integriert**. Dadurch wurde die Größe der Stichprobe deutlich erhöht und aufgrund der Teilnahmepflicht die Repräsentativität prinzipiell verbessert. Aufgrund von massiven Antwortausfällen im Jahr 2020 sowie methodischer Veränderungen ist die Zeitreihe des EU-SILC jedoch nicht nutzbar (Hundenborn und Enderer, 2019). Da Informationen zum Einkommen retrospektiv für das Vorjahr abgefragt werden, tritt dieser Strukturbruch bei der Armutsgefährdungsquote im Jahr 2019 auf. Bei den Informationen aus der Erhebung 2022 handelt es sich um vorläufige Ergebnisse, die noch revidiert werden können.

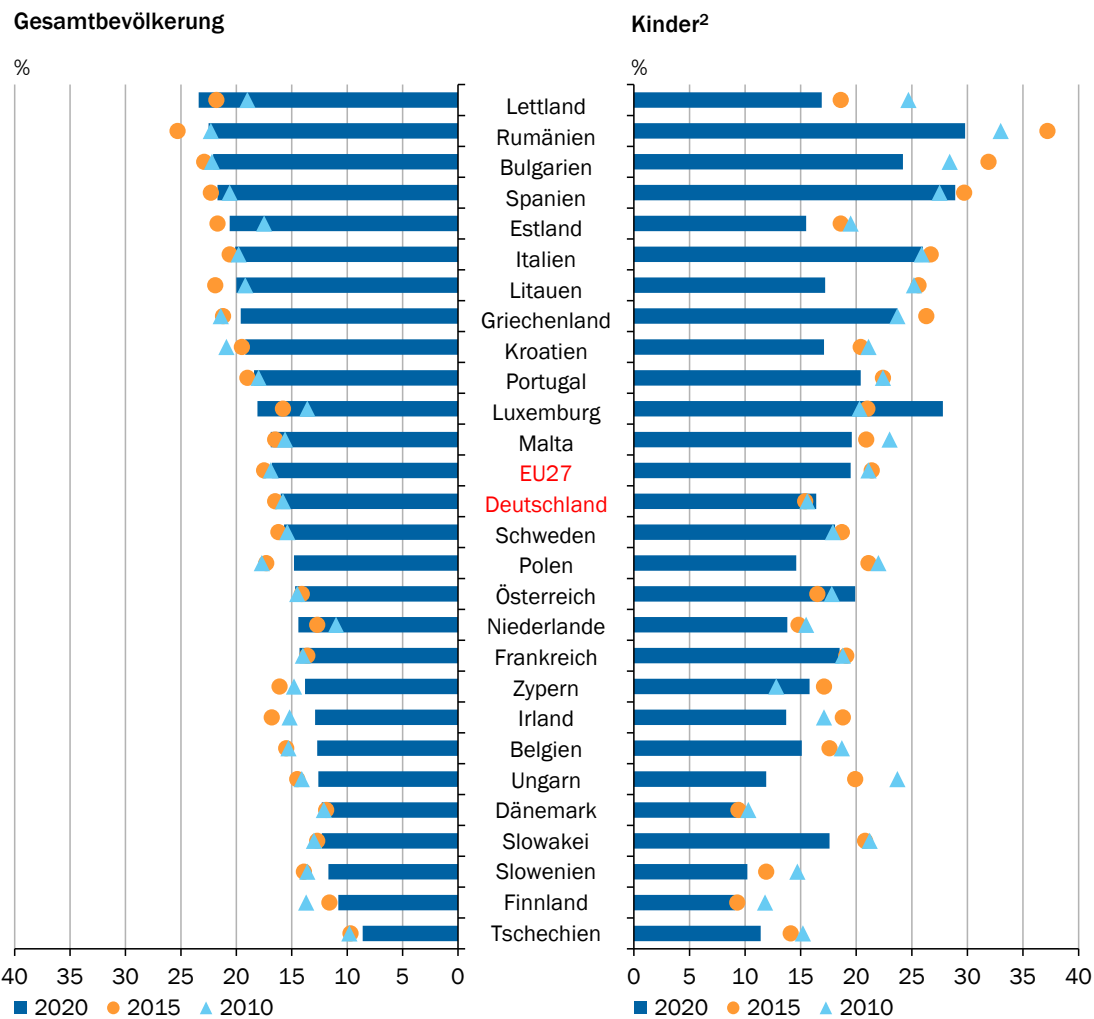
Im **Mikrozensus** werden seit dem Jahr 1957 jährlich ein Prozent der Haushalte in Deutschland befragt. Seit dem Jahr 2005 liegen im Mikrozensus Informationen zu Armutsgefährdungsquoten vor. Allerdings werden diese auf Basis des Haushaltsnettoeinkommens des Vormonats berechnet, das nur als pauschale Selbsteinstufung in Einkommensklassen vorliegt und in einem vom EU-SILC unabhängigen Fragenkatalog abgefragt wird. Die Einkommensinformationen für das Jahr 2022 sind noch vorläufig. Im Mikrozensus gibt es durch eine Neukonzeption der Stichprobe und der Einführung eines Online-Fragebogens ebenfalls einen Strukturbruch, der einen Vergleich der Ergebnisse des Jahres 2020 mit den Vorjahren erschwert (Hundenborn und Enderer, 2019).

299. Im **europäischen Vergleich** liegt die **Armutsgefährdungsquote in Deutschland im Mittelfeld**. Die Interpretation der Entwicklung über die Zeit im internationalen Vergleich ist im EU-SILC jedoch nicht möglich, da Strukturbrüche in der Erhebung in den Mitgliedstaaten in unterschiedlichen Jahren auftreten. [↘ ABBILDUNG 92 LINKS](#) Zu den Ländern mit den geringsten Armutsgefährdungsquoten in der Gesamtbevölkerung zählen Dänemark, Slowenien, Finnland und Tschechien. Die **Armutsgefährdungsquote von Kindern liegt in Deutschland im europäischen Vergleich ebenfalls im Mittelfeld**. [↘ ABBILDUNG 92 RECHTS](#) Länder mit einer geringeren Armutsgefährdungsquote haben tendenziell auch eine geringere Armutsgefährdungsquote von Kindern. Es gibt jedoch Ausnahmen wie die baltischen Staaten, die im Vergleich zur allgemeinen Armutsgefährdung eine geringere Armutsgefährdung von Kindern aufweisen, und Staaten wie Frankreich, Italien und Spanien, die im Vergleich zur allgemeinen Armutsgefährdung eine höhere Armutsgefährdung von Kindern aufweisen. Unter den Ländern mit der geringsten Armutsgefährdung von Kindern befinden sich erneut Dänemark und Finnland. Es zeigt sich zudem, dass in Ländern wie Polen und Ungarn, die familienpolitische Leistungen erhöht haben, die Armutsgefährdung für Kinder über die Zeit zurückgegangen ist.

300. Für eine Betrachtung absoluter Armut liegen im EU-SILC Indikatoren zur materiellen (und sozialen) Entbehrung gemessen an individuellen Mangelsituationen auf Basis subjektiver Einschätzungen der Befragten vor. [KASTEN 20](#) [ABBILDUNG 91 RECHTS](#) Generell liegen die Indikatoren der materiellen Entbehrung **auf einem niedrigeren Niveau als die Armutsgefährdungsquoten.** Etwa 9 % der Befragten in Deutschland lebten im Jahr 2021 in einer Situation der materiellen und sozialen Entbehrung und 4,3 % der Befragten in einer Situation der erheblichen materiellen und sozialen Entbehrung. Beide Indikatoren sind auf Basis der vorläufigen Werte für das Jahr 2022 um etwa 2 Prozentpunkte höher.

[ABBILDUNG 92](#)

Armutsgefährdungsquoten¹ im EU-Vergleich



1 – Anteil der Personen mit Nettoäquivalenzeinkommen von weniger als 60 % des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen der Bevölkerung. Für die Berechnung wird als Referenzjahr das Einkommen des Vorjahres benutzt, daher werden hier die Ergebnisse für das Referenzjahr abgetragen und nicht für das Erhebungsjahr. Aufgrund von methodischen Änderungen sind die Ergebnisse der verschiedenen Länder nicht notwendigerweise über die Zeit vergleichbar. 2 – Unter 18 Jahren.

Quelle: EU-SILC

© Sachverständigenrat | 23-446-01

[Daten zur Abbildung](#)

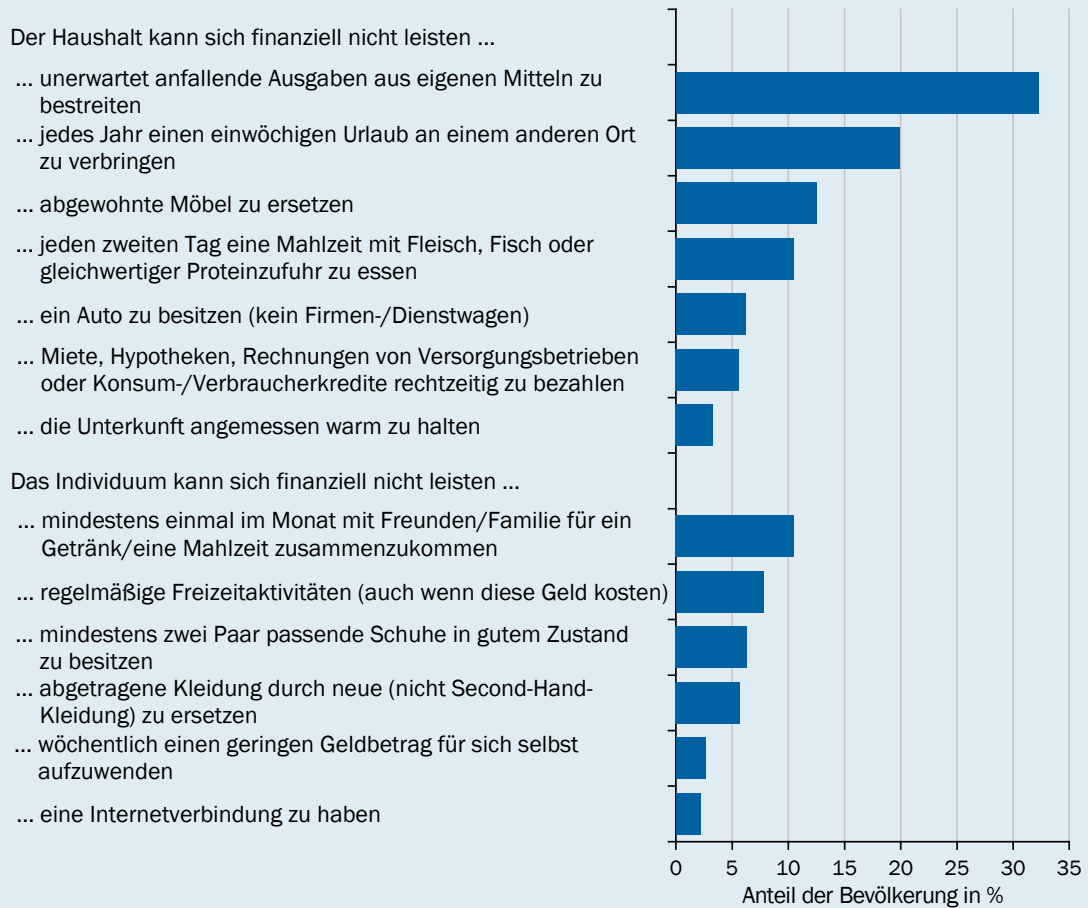
▸ KASTEN 20

Hintergrund: Materielle Entbehrung sowie materielle und soziale Entbehrung

Die Indikatoren „erhebliche materielle Entbehrung“ sowie „materielle und soziale Entbehrung“ und „erhebliche materielle und soziale Entbehrung“ messen den **Anteil der Personen, die sich eine von der Gesellschaft als angemessen betrachtete Lebensführung nach ihrer subjektiven Einschätzung nicht leisten können**. Das Maß der erheblichen materiellen Entbehrung wurde im EU-SILC in den Jahren 2005 bis 2020 erhoben (Eurostat, 2022). Der Indikator wurde nach einer Überarbeitung durch das Maß der „materiellen und sozialen Entbehrung“ ersetzt (Guio et al., 2017). Zudem wurde das EU-SILC im Jahr 2020 neu strukturiert. ▸ PLUSTEXT 13 Der neue Indikator wurde entwickelt, um bestehende Messungenauigkeiten zu verringern, die Situation von Kindern besser zu erfassen und soziale Teilhabe genauer zu messen. Persönliche Mangelsituationen werden hier anhand von 13 Kriterien beurteilt. ▸ ABBILDUNG 93 Materielle und soziale Entbehrung liegt vor, wenn für einen Haushalt mindestens fünf dieser 13 Kriterien erfüllt sind. Wenn sieben der 13 Kriterien erfüllt sind, wird die Entbehrung als erheblich eingestuft.

▸ ABBILDUNG 93

Selbsteinschätzung der privaten Haushalte zur materiellen und sozialen Entbehrung in Deutschland im Jahr 2021¹



1 – Mehrfachnennungen möglich.

Quellen: EU-SILC, Statistisches Bundesamt
© Sachverständigenrat | 23-317-01

Daten zur Abbildung

Im Vergleich zu relativen Armutsmaßen ist das **Konzept der materiellen und (sozialen) Entbehrung besser dazu geeignet, tatsächliche materielle Mangelsituationen aufzudecken**. Allerdings ist sowohl die Auswahl der Bereiche, in denen materielle Entbehrung gemessen wird, als

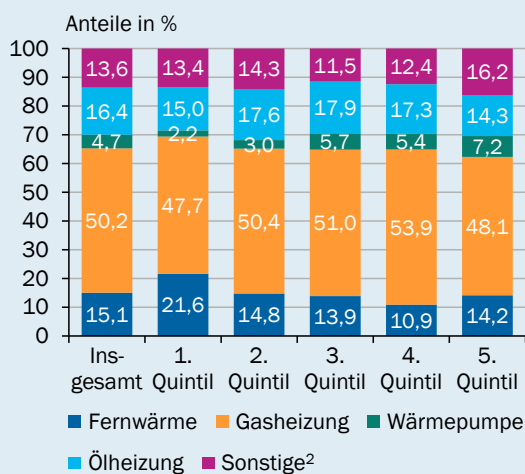
auch die Entscheidung, in wie vielen Bereichen Mängel vorliegen müssen, eine normative Setzung. Zudem basieren alle Aussagen ausschließlich auf der Selbsteinschätzung der Befragten.

Im Jahr 2021 antworteten 3,3 % der privaten Haushalte, dass sie es sich finanziell nicht leisten konnten, ihre Unterkunft angemessen warm zu halten. [↪ ABBILDUNG 93](#) Seitdem dürfte sich dieser Anteil aufgrund der **Energiekrise** deutlich erhöht haben, wie eine Studie zur Entwicklung der Energiearmut nahelegt (Grimm et al., 2023). Nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine kam es seit Frühjahr 2022 zu einem massiven Anstieg der Energiepreise im Großhandel, der sich zeitverzögert auch auf die Höhe der Abschlagszahlungen für Energie für die Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland ausgewirkt hat. Von diesen Kostensteigerungen **waren private Haushalte zu unterschiedlichen Zeitpunkten und in unterschiedlichem Ausmaß betroffen**, insbesondere wenn die Energiekosten ins Verhältnis zum Haushaltseinkommen gesetzt werden: Unterschiedliche Ausgangssituationen führten zu einer überproportionalen Belastung unterer Einkommensgruppen. So verfügen einkommensstarke Haushalte über mehr Möglichkeiten zur Kostenvermeidung, weil sie beispielsweise häufiger in Gebäuden mit hohem energetischem Standard wohnen und öfter über Heizsysteme verfügen, deren Energieträger weniger stark von den Preissteigerungen betroffen waren (insbesondere Wärmepumpen). [↪ ABBILDUNG 94 LINKS](#)

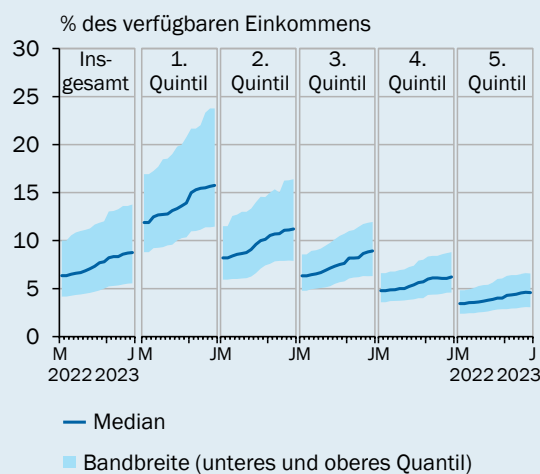
[↪ ABBILDUNG 94](#)

Folgen der Energiekrise: Heizungsarten und Energiekostenbelastung nach Einkommensquintilen¹

Hohe Einkommensgruppen nutzen Heizungsarten, die weniger starke Preisanstiege erfahren haben



Energiekostenbelastung³ für einkommensschwache Haushalte von März 2022 bis Juni 2023 deutlich gestiegen



1 – Ergebnisse einer haushaltsrepräsentativen Befragung. In zwei Wellen wurden im April/Mai und Juni/Juli 2023 über 4 444 Haushalte vom Meinungsforschungsinstitut forsa befragt. Die Werte sind nach Bundesland und Haushaltsgröße gewichtet. Dargestellt sind Quintile des äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommens. 2 – Elektroheizung, Blockheizkraftwerk, Holzheizung, Pelletheizung, Photovoltaikanlage, Solarthermieanlage, Hybridheizung, Brennstoffzellenheizung, sonstige Heizungsarten. 3 – Die Energiekostenbelastung entspricht dem Anteil der Summe aus den monatlichen Abschlagszahlungen für Heizung/Warmwasser und Strom am Haushaltsnettoeinkommen.

Quelle: Grimm et al. (2023)

© Sachverständigenrat | 23-466-01

[Daten zur Abbildung](#)

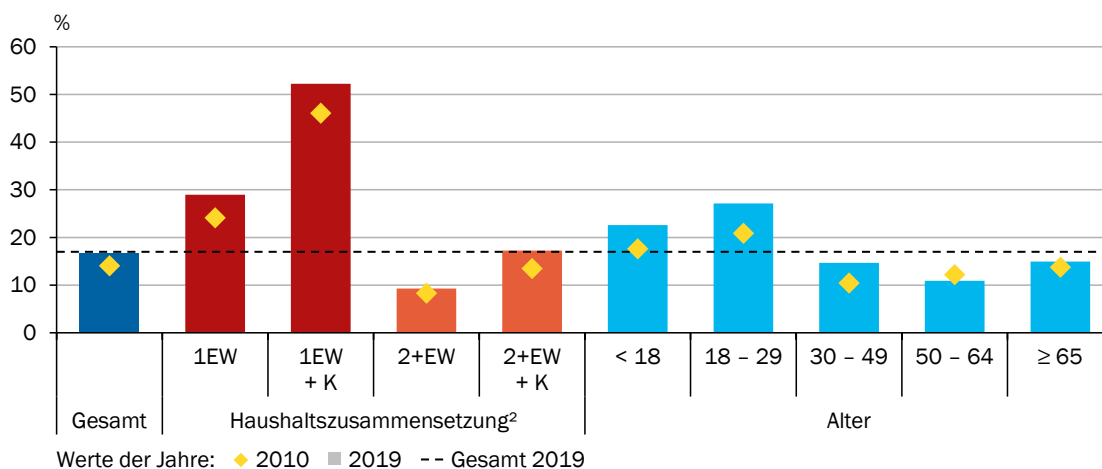
Einkommensschwache Haushalte hingegen wohnen häufiger in Mietwohnungen mit im Durchschnitt schlechterem energetischen Zustand, die zudem häufiger mit Energieträgern beheizt werden, die in der Energiekrise einen besonders hohen Preisanstieg erfahren haben (insbesondere Erdgas, Fernwärme und Heizöl). In der Konsequenz waren **im Juni 2023 einkommensschwache Haushalte** deutlich stärker von den Energiekostensteigerungen betroffen als einkommensstarke Haushalte.

menschschwache Haushalte deutlich häufiger von einer finanziellen Überlastung durch Energiekosten bedroht als noch im März 2022. [↪ ABBILDUNG 94 RECHTS](#) Damit hat auch ihr **Energiearmutsrisiko zugenommen**. Ein Haushalt gilt nach einer gängigen Definition als durch Energiearmut bedroht, wenn der Anteil der Energiekosten 10 % des Haushaltsnettoeinkommens übersteigt (Henger und Stockhausen, 2022).

3. Armutsgefährdete Personengruppen

- 301. Einige Personengruppen sind in besonderer Weise armutsgefährdet.** Die Charakterisierung dieser Personengruppen kann helfen, Ursachen von Armutsgefährdung aufzudecken und sozialpolitische Maßnahmen zielgenauer auszugestalten. Auf Basis des SOEP zeigen sich erhebliche Unterschiede bei der Armutsgefährdungsquote nach Haushaltszusammensetzung, Alter, Erwerbsstatus, Bildung, Geschlecht, Familienstand und Migrationshintergrund.
- 302.** Haushalte mit zwei oder mehr Erwachsenen sind erheblich seltener armutsgefährdet als Haushalte mit einem Erwachsenen. [↪ ABBILDUNG 95](#) Diese Unterschiede können teilweise auf die Berechnung des Nettoäquivalenzeinkommens zurückgeführt werden, bei dem eine weitere erwachsene Person, die häufig ebenfalls Einkommen bezieht, lediglich mit dem Faktor 0,5 in die Berechnung einbezogen wird. [↪ PLUSTEXT 12](#) Zugleich weisen Haushalte mit mindestens einer Person unter 14 Jahren, eine höhere Armutsgefährdungsquote auf. Diese Kinder bzw. Jugendliche werden mit einem Faktor 0,3 in die Berechnung einbezogen und beziehen meist kein eigenes Einkommen. **Besonders armutsgefährdet sind Alleinerziehende und deren Kinder.** Etwa 50 % dieser Haushalte waren im Jahr 2019 armutsgefährdet, während der Anteil bei erwachsenen Single-Haushalten ohne Kinder annähernd 30 % betrug. Die Armutsgefährdungsquote für Haushalte mit

[↪ ABBILDUNG 95](#)
Armutsgefährdungsquoten¹ nach Haushaltszusammensetzung und Alter in Deutschland



1 – Anteil der Personen mit Nettoäquivalenzeinkommen von weniger als 60 % des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen der Bevölkerung. 2 – 1EW-Haushalt mit einem Erwachsenen, 2+EW-Haushalt mit zwei oder mehr Erwachsenen, K-Haushalt mit Kind(ern) unter 14 Jahren.

Quellen: SOEP v37, eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 23-294-02

Daten zur Abbildung

zwei oder mehr Erwachsenen stieg von 9 % auf 17 %, wenn zusätzlich mindestens eine Person unter 14 Jahren im Haushalt lebt.

303. Die Unterscheidung nach Alter zeigt, dass **Kinder und Jugendliche in Deutschland eine überdurchschnittlich hohe Armutsgefährdungsquote** aufweisen. Auf Basis des SOEP lag sie für Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren im Jahr 2019 bei fast 23 % und somit über dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung von fast 17 %. Dieses Phänomen zeigt sich ebenfalls in dem hohen Anteil von Kindern, die Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) II beziehen. [↪ KASTEN 21](#) Der Großteil der Kinder im SOEP wird nicht einzeln befragt, sondern als Teil des Haushalts eines befragten Erwachsenen betrachtet. Insofern zeigen die Zahlen zunächst nur, dass überdurchschnittlich viele Kinder in armutsgefährdeten Haushalten wohnen. Junge Erwachsene zwischen 18 und 29 Jahren weisen ebenfalls eine erhöhte Armutsgefährdung auf. Jedoch befinden sich viele dieser Erwachsenen in Ausbildung und sind langfristig nach Beendigung von Ausbildung und Studium deutlich geringer armutsgefährdet. [↪ ABBILDUNG 97](#)

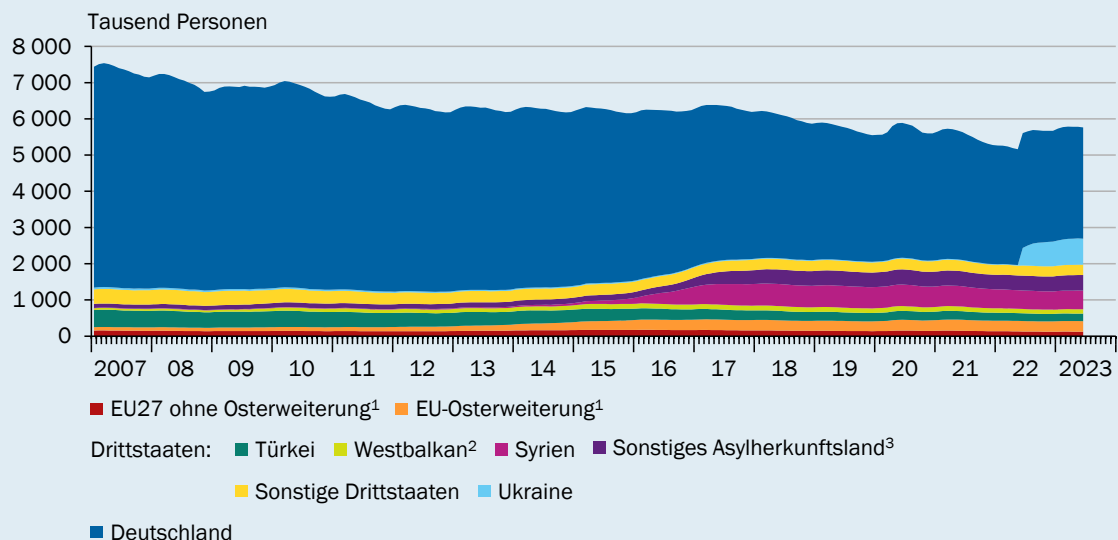
[↪ KASTEN 21](#)

Hintergrund: Bezug von Leistungen nach dem SGB II (Bürgergeld)

Häufig wird in der Diskussion um Armutsbetroffenheit auf den **Bezug von Leistungen des SGB II (Bürgergeld)** abgestellt. Diese Leistungen knüpfen an das soziokulturelle Existenzminimum [↪ GLOSSAR](#) an. Insgesamt befanden sich im Juni 2023 mit 5,8 Millionen Personen etwa 6,9 % der Bevölkerung in den 2,9 Millionen Bedarfsgemeinschaften des SGB II. [↪ ABBILDUNG 96](#) Dabei hat sich diese Quote und auch die Zahl der Betroffenen in den vergangenen 10 Jahren kaum verändert. In den 1,0 Millionen Bedarfsgemeinschaften mit Kindern befanden sich im Mai 2023

[↪ ABBILDUNG 96](#)

Bezug von Leistungen nach dem SGB II in Deutschland nach Staatsangehörigkeit



1 – Länder der Osterweiterung: Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn. 2 – Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien, Serbien. 3 – Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia.

Quellen: BA, eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 23-248-03

Daten zur Abbildung

etwa 2,0 Millionen Kinder unter 18 Jahren. Die Zahl der Kinder im SGB II ist seit Dezember 2021 deutlich um 0,2 Millionen gestiegen.

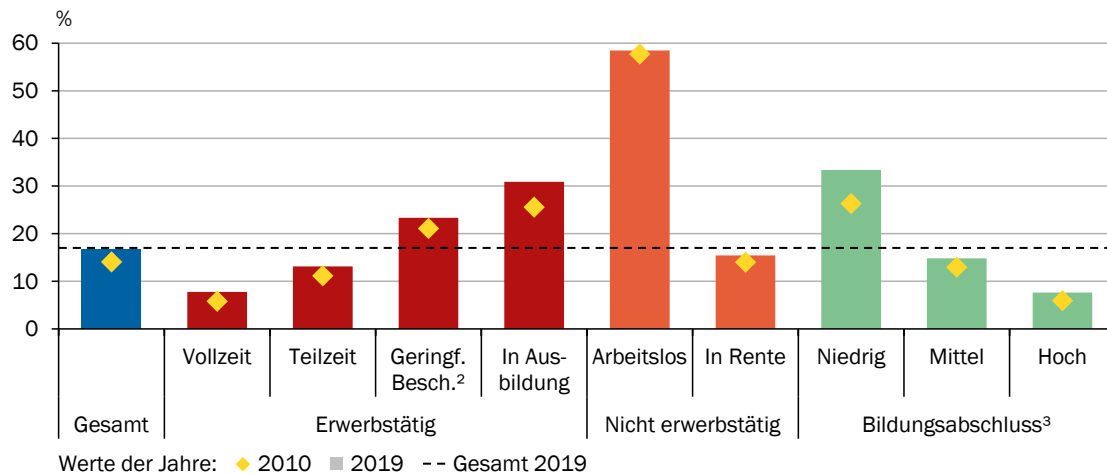
Die **Zahl der Personen im SGB II mit deutscher Staatsangehörigkeit** ist von 6,1 Millionen Betroffenen im Januar 2007 auf 3,1 Millionen im Juni 2023 **gesunken**. Die **Zahl der Personen mit ausländischer Nationalität** ist hingegen von 1,3 Millionen Personen im Januar 2007 auf 2,7 Millionen im Juni 2023 **gestiegen und macht mittlerweile 47 % der SGB-II-Beziehenden aus**. [↘ ABBILDUNG 96](#) Dazu hat die Einbeziehung von Personen aus Asylherkunftsländern maßgeblich beigetragen, insbesondere aus Syrien im Jahr 2016. Seit der kriegsbedingten Flüchtlingsbewegung aus der Ukraine im Frühjahr 2022 hat sich die Anzahl an Personen mit ukrainischer Nationalität im SGB II um 0,7 Millionen Personen erhöht. Grund dafür ist die Rechtsänderung im Juni 2022, seit der ukrainische Geflüchtete unmittelbar Leistungen nach dem SGB II und nicht mehr zunächst nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten. Der Bezug von SGB-II-Leistungen ist zugleich eine Voraussetzung für die Arbeitsmarktintegration der Betroffenen (JG 2022 Kasten 21).

Neben den Leistungen des SGB II erhielten im Juni 2023 rund 1,2 Millionen Betroffene **Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung** (Sozialhilfe nach dem SGB XII). Darunter waren 0,3 Millionen Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit.

304. In der öffentlichen Diskussion wird angesichts des gesunkenen Sicherungsniveaus der GRV oftmals die Befürchtung geäußert, im Rentenalter von Armut bedroht zu sein (Blank, 2017). Für das Jahr 2019 zeigt sich im SOEP, dass sich die **Armutsgefährdung für die über 65-Jährigen und für Rentner** mit 15 % knapp unter **dem Niveau des gesamtgesellschaftlichen Durchschnitts** bewegte. [↘ ABBILDUNG 95](#) Eine vom Sachverständigenrat beauftragte Expertise von Buslei et al. (2023) zeigt jedoch, dass insbesondere Frauen im Alter häufiger armutsgefährdet sind und dass sich dieser Anteil zukünftig aufgrund der höheren Lebenserwartung von Frauen und dem damit verbundenen Anstieg von Einpersonenhaushalten im Alter weiter erhöhen wird. [↘ KASTEN 25](#)
305. Der entscheidende **Risikofaktor für die Armutsgefährdung ist Arbeitslosigkeit**. [↘ ABBILDUNG 97](#) Während im Jahr 2019 etwa 58 % der Arbeitslosen im SOEP armutsgefährdet waren, traf dies nur auf knapp 8 % der Vollzeitbeschäftigten und etwa 13 % der Teilzeitbeschäftigten zu. Auch die Armutsgefährdungsquote von Erwerbstätigen, die in der Vergangenheit – teilweise weit zurückliegend – einmal arbeitslos waren, ist deutlich höher als bei Personen, die nie arbeitslos waren. Des Weiteren wird die Armutsgefährdung bei Arbeitslosigkeit dadurch verschärft, dass Sozialleistungen beim Arbeitslosengeld II bzw. bei Leistungen der Grundsicherung in erheblichem Maße nicht in Anspruch genommen werden (Buslei et al., 2019; Harnisch, 2019; Bruckmeier et al., 2021). [↘ KASTEN 22](#) Da **mit besseren Qualifikationen** die Erwerbsbeteiligung und die Verdienste steigen, **sinkt die Armutsgefährdung** mit einem höheren Bildungsabschluss rapide. So betrug die Armutsgefährdung für Erwachsene mit niedrigem Bildungsabschluss (weder abgeschlossene Berufsausbildung noch Abitur) etwa 34 %, für Erwachsene mit einem mittleren Bildungsabschluss (Fachabitur, Abitur oder Berufsausbildungsabschluss) fast 15 % und für Erwachsene mit hohem Bildungsabschluss (tertiärer Abschluss) lediglich knapp unter 8 %.

▸ **ABBILDUNG 97**

Armutsgefährdungsquoten¹ nach Erwerbsstatus und Bildungsabschluss in Deutschland



1 – Anteil der Personen mit Nettoäquivalenzeinkommen von weniger als 60 % des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen der Bevölkerung. 2 – Geringfügige Beschäftigung. 3 – Niedriger Bildungsabschluss: Weder Berufsausbildungsabschluss noch Abitur; mittlerer Bildungsabschluss: Fachabitur, Abitur oder Berufsausbildungsabschluss; hoher Bildungsabschluss: Tertiärer Abschluss.

Quellen: SOEP v37, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-332-01

[Daten zur Abbildung](#)

▸ **KASTEN 22**

Hintergrund: Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen

Die **Inanspruchnahme** von Sozialleistungen in Deutschland **unterscheidet sich nach Leistung und betrachteter Personengruppe**. Sie ist schwierig zu schätzen. Wird eine Leistung, etwa aus Unkenntnis, nicht in Anspruch genommen, lässt sich das kaum durch Befragungen oder aus Mikrosimulationsmodellen bestimmen. Studienergebnisse können sich daher deutlich unterscheiden (BBSR, 2015). Harnisch (2019) schätzt auf Basis des SOEP für die Jahre 2005 bis 2014, dass 55,7 % der anspruchsberechtigten Personen das Arbeitslosengeld II nicht in Anspruch genommen haben. Bruckmeier et al. (2021) finden mithilfe von administrativen Daten Nichtinanspruchnahme-Quoten von 37,1 %, wobei die Nichtinanspruchnahme bei Frauen (42 %) höher liegt als bei Männern (32 %). Die Nichtinanspruchnahme variiert außerdem nach Alter, Kinderzahl und Region. So ist die Quote in der Gruppe der 15- bis 24-jährigen (46 %) überdurchschnittlich. Mit Abstand die höchsten Nichtinanspruchnahme-Quoten finden sich für Ehepaare ohne Kinder (60 %).

Die **Nichtinanspruchnahme beim Kinderzuschlag** ist **besonders hoch** und liegt je nach Schätzung zwischen 60 % und 88 % (Bonin et al., 2018; Bruckmeier und Wiemers, 2018; Deutscher Bundestag, 2023). Becker und Hauser (2012) finden eine mit der Kinderzahl sinkende Quote der Nichtinanspruchnahme. Sie liegt für Familien mit einem Kind bei 86,7 %, bei zwei Kindern bei 69,8 % und für Familien mit mehr als zwei Kindern bei unter 50 %.

Beim Wohngeld liegt die **Nichtinanspruchnahme-Quote** nach einer Schätzung des IW Köln bei etwa 50 % (BBSR, 2015), während Bruckmeier und Wiemers (2018) auf eine Quote von 86,6 % kommen. Buslei et al. (2019) finden mithilfe von Daten des SOEP, dass nur knapp jede dritte anspruchsberechtigte Person **Grundsicherung im Alter** bezieht. Dabei beobachten sie, dass die Inanspruchnahme steigt, je höher der Anspruch ist.

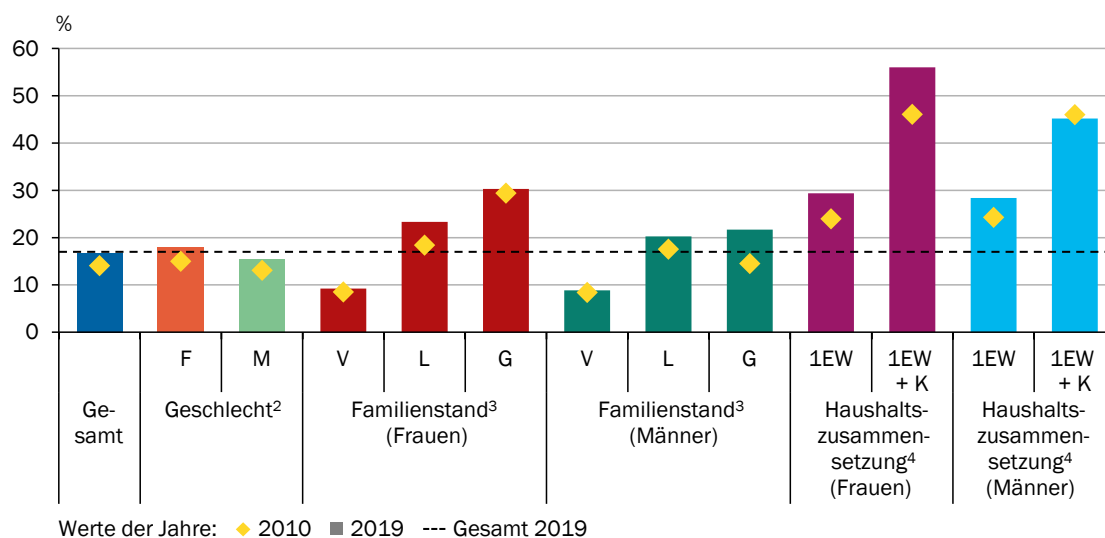
Leistungen werden vor allem dann nicht in Anspruch genommen, wenn der Anspruch nicht hoch ist. **Intransparente Anspruchsberechtigungen, komplizierte Antragsverfahren und Angst vor Stigmatisierung** könnten gerade **Anspruchsberechtigte** mit niedrigen Ansprüchen **von der**

Inanspruchnahme abhalten (JG 2019 Ziffer 674). Zudem wissen Anspruchsberechtigte nicht automatisch von der Existenz von Transferleistungen oder ihren Ansprüchen. Institutionelle Veränderungen, insbesondere Verwaltungsvereinfachungen und die Digitalisierung der Antragsverfahren, könnten die Effektivität und Effizienz des Sozialsystems stärken, Stigmatisierungseffekte reduzieren sowie die Inanspruchnahme erhöhen. Insbesondere die Möglichkeit, Anträge nicht persönlich vor Ort, sondern von zu Hause aus zu stellen, könnte die Stigmatisierung reduzieren und die Inanspruchnahme erhöhen (Friedrichsen et al., 2018; Friedrichsen und Schmacker, 2019).

306. Frauen wiesen im Jahr 2019 mit fast 18 % eine höhere Armutsgefährdungsquote auf als Männer mit etwa 15 %. ↘ **ABBILDUNG 98** Dieser geschlechtsspezifische Unterschied zeigt sich für Erwachsene in allen Altersgruppen und kann durch eine geringere Erwerbstätigkeit, insbesondere mehr Teilzeitbeschäftigungen, ein geringeres Einkommen sowie einen höheren Anteil von Frauen in alleinerziehenden Haushalten erklärt werden (Statistisches Bundesamt, 2018). Alleinerziehende Frauen sind tendenziell häufiger armutsgefährdet als alleinerziehende Männer. ↘ **ABBILDUNG 98** Die Zahl alleinerziehender Männer im SOEP ist allerdings gering. Zudem zeigt sich, dass **insbesondere geschiedene Frauen eine stark erhöhte Armutsgefährdungsquote** aufweisen. Das liegt daran, dass diese häufiger alleinerziehend sind als geschiedene Männer. Bei ledigen Frauen ist die Armutsgefährdungsquote nur leicht erhöht. Der Anteil Alleinerziehender ist unter ledigen Frauen geringer als unter geschiedenen Frauen, aber höher als unter ledigen Männern. Frauen mit geringem eigenen Einkommen, aber einkommensstarken Partnern und Partnerinnen werden aufgrund der Berechnung auf Haushaltsebene nicht als armutsgefährdet eingestuft.

↘ **ABBILDUNG 98**

Armutsgefährdungsquoten¹ nach Geschlecht, Familienstand und Haushaltszusammensetzung



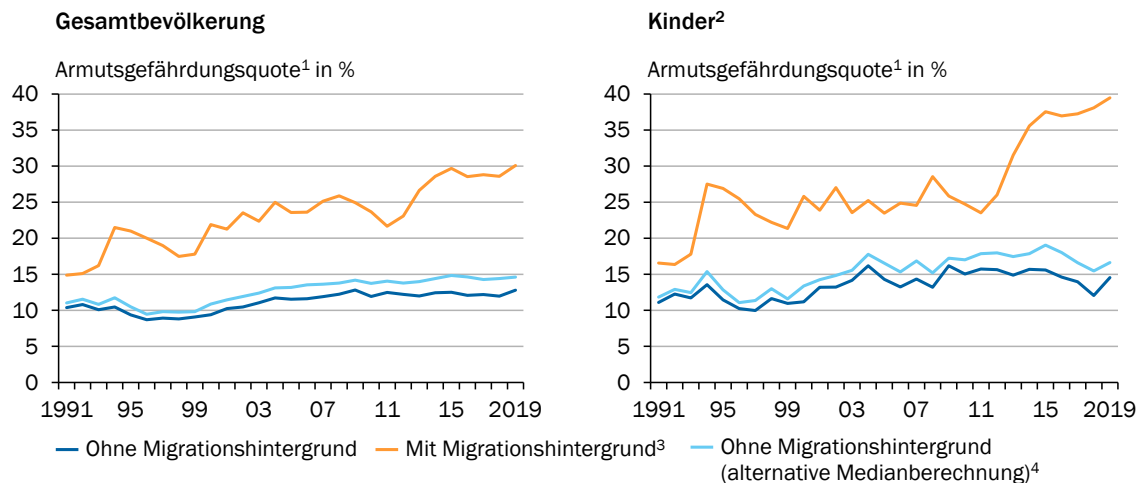
1 – Anteil der Personen mit Nettoäquivalenzeinkommen von weniger als 60 % des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen der Bevölkerung. 2 – F-Frauen, M-Männer. 3 – V-Verheiratet, L-Ledig, G-Geschieden. Bei den Ledigen und Geschiedenen sind Lebensformen mit weiteren Erwachsenen im Haushalt enthalten. 4 – 1EW-Haushalt mit einem Erwachsenen, K-Haushalt mit Kind(ern) unter 14 Jahren.

Quellen: SOEP v37, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-306-03

[Daten zur Abbildung](#)

▸ **ABBILDUNG 99**

Entwicklung der Armutsgefährdungsquoten nach Migrationshintergrund



1 – Anteil der Personen mit Nettoäquivalenzeinkommen von weniger als 60 % des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen der Bevölkerung. 2 – Unter 18 Jahren. 3 – Eine Person hat einen Migrationshintergrund, wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil nicht mit deutscher Staatsangehörigkeit geboren wurde. 4 – Medianberechnung ohne Personen mit Migrationshintergrund.

Quellen: SOEP v37, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-290-01

[Daten zur Abbildung](#)

307. Während im Jahr 2019 etwa 30 % der Menschen mit Migrationshintergrund armutsgefährdet waren, trifft dies nur auf rund 13 % der Menschen ohne Migrationshintergrund zu. [▸ ABBILDUNG 99 LINKS](#) Zudem ist die **Armutsgefährdungsquote für Menschen mit Migrationshintergrund seit dem Jahr 1991** deutlich stärker **gestiegen** als für Menschen ohne Migrationshintergrund. Der Anstieg in den vergangenen Jahren kann teilweise durch die große Anzahl Geflüchteter erklärt werden, die eine geringere Arbeitsmarktteilnahme aufweisen. [▸ ZIFFER 290](#) Jedoch erschweren die Strukturbrüche im SOEP durch die Ergänzung von Migrationsstichproben ab dem Jahr 2013 die Interpretation der zeitlichen Entwicklung. [▸ PLUSTEXT 11](#) Die **erhöhte Armutsgefährdung von Menschen mit Migrationshintergrund** zeigt sich ebenfalls in der Entwicklung der Zahlen des Leistungsbezugs im SGB II. [▸ KASTEN 21](#)

Für Menschen ohne Migrationshintergrund war der Anstieg dagegen eher gering. Für sie **ist die Armutsgefährdungsquote seit dem Jahr 2010 stabil**. Jedoch fällt ihre Armutsgefährdungsquote in den vergangenen fünf Jahren im Niveau um etwa zwei Prozentpunkte höher aus, wenn bei der Medianberechnung nur Personen berücksichtigt werden, die keinen Migrationshintergrund und somit im Durchschnitt höhere Einkommen haben. Doch auch bei alternativer Medianberechnung zeigt sich für Menschen ohne Migrationshintergrund seit dem Jahr 2010 nur ein leichter Anstieg der Armutsgefährdungsquote. Insgesamt zeigt sich damit, dass es trotz der lang anhaltenden guten Arbeitsmarktentwicklung der Jahre 2010 bis 2019 nicht gelungen ist, die Armutsgefährdungsquote zu verringern, selbst wenn man die Migrationseffekte herausrechnet. [▸ ABBILDUNG 99](#) Die Zahl der Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit, die Leistungen nach dem SGB II beziehen, hat sich jedoch im Zuge der guten Arbeitsmarktentwicklung seit dem Jahr 2007 fast halbiert. [▸ KASTEN 21](#)

308. **Kinder mit Migrationshintergrund** weisen eine **extrem erhöhte Armutsgefährdung** auf. [↪ ABBILDUNG 99 RECHTS](#) So waren im Jahr 2019 etwa 39 % der Kinder mit Migrationshintergrund armutsgefährdet. Bei Kindern ohne Migrationshintergrund waren es 15 %. Während sich die Armutsgefährdung von Kindern mit Migrationshintergrund zwischen den Jahren 1995 und 2012 eher seitwärts entwickelt hat, gab es seit dem Jahr 2013 einen starken Anstieg. Hier erschweren jedoch erneut die Strukturbrüche im SOEP die Interpretation dieser Entwicklung. [↪ PLUS-TEXT 11](#)

III. INSTITUTIONELLER RAHMEN UND MÖGLICHE ZIELKONFLIKTE

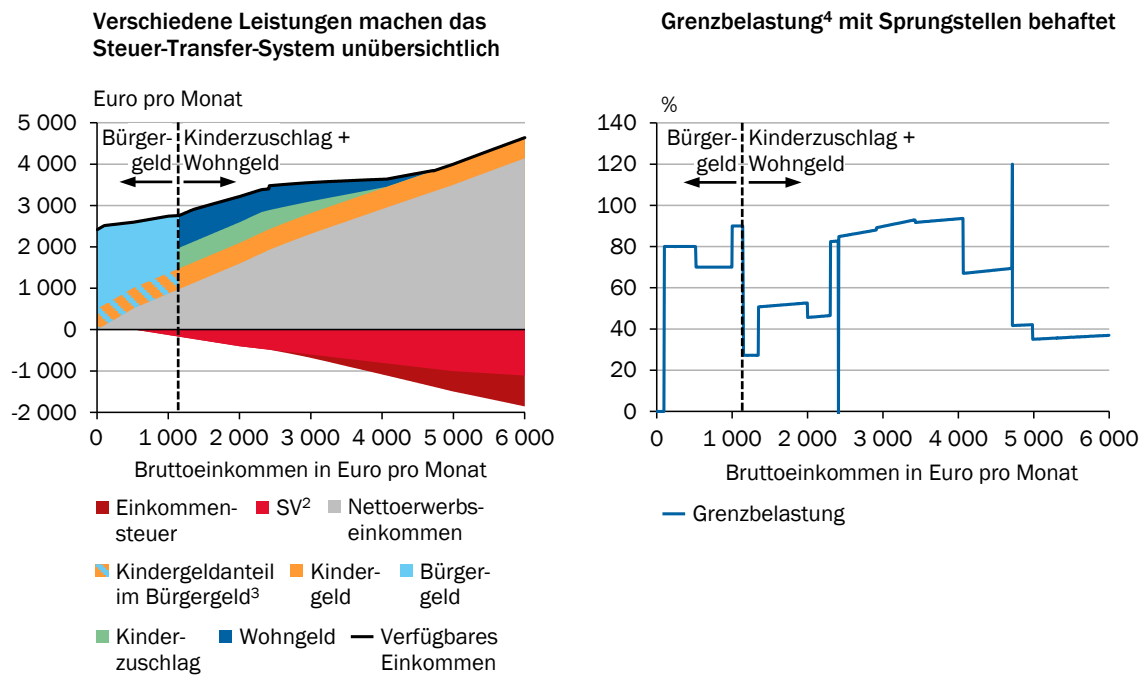
309. Armutsgefährdung ist mit individuellen Belastungen für die Betroffenen und gesamtwirtschaftlichen Fehlentwicklungen verbunden. [↪ KASTEN 19](#) Eine **Verringerung der Armutsgefährdungsquote** kann solche negativen Auswirkungen tendenziell reduzieren. In diesem Kapitel liegt der **Fokus auf Maßnahmen im Steuer-Transfer-System**, die auf eine Reduzierung der Armutsgefährdung durch eine Stärkung von Erwerbsanreizen abzielen. Maßnahmen im Rentensystem können die Armutsgefährdung zusätzlich reduzieren. [↪ KASTEN 26](#) Darüber hinaus sind Maßnahmen erforderlich, die die Ursachen von Armut bekämpfen. Dazu gehören bildungspolitische Maßnahmen (JG 2021 Ziffern 325 ff.) und Maßnahmen, die die Erwerbsmöglichkeiten stärken, beispielsweise durch den Ausbau der Kinderbetreuung [↪ ZIFFERN 345 FF.](#) sowie die Förderung von Weiterbildungs- und Gesundheitsmaßnahmen. [↪ ZIFFERN 350 FF.](#)

1. Das aktuelle Transfersystem

310. Das **System der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde von der Bundesregierung zum Jahreswechsel 2022/23 umfassend reformiert**. Dabei wurde das im Jahr 2005 eingeführte Arbeitslosengeld II (Hartz IV) in das neue Bürgergeld überführt und die Hinzuverdienstmöglichkeiten wurden verbessert. [↪ ZIFFER 312](#) Gleichzeitig wurde das Wohngeld reformiert. [↪ ZIFFER 314](#) Über die bereits beschlossenen Änderungen hinaus wird aktuell über eine Reform der Leistungen für Kinder in einkommensschwachen Familien (Bürgergeld für Kinder, Kinderzuschlag, Bildungs- und Teilhabepaket) im Rahmen der Einführung einer Kindergrundsicherung diskutiert. [↪ ZIFFERN 330 FF.](#) Der Bezug dieser Leistungen soll einkommensabhängig und an Bedingungen geknüpft sein. Bislang schließen sich der Bezug von Bürgergeld einerseits und der Bezug von Kinderzuschlag und Wohngeld andererseits aus. [↪ ABBILDUNG 100 LINKS](#)
311. Im aktuellen Steuer-Transfer-System sind die Anreize, Arbeit aufzunehmen oder das Arbeitsangebot auszuweiten, insbesondere für Familien, die einen Kinderzuschlag erhalten, zum Teil **sehr gering**, und die Übergänge zwischen verschiedenen Leistungen weisen **Sprungstellen in der Grenzbelastung** auf.

▸ **ABBILDUNG 100**

Haushaltseinkommen, Transferleistungen und Grenzbelastung für ein Paar mit zwei Kindern¹



1 – Exemplarische Darstellung für ein Paar mit einer alleinverdienenden Person mit zwei Kindern im Alter von fünf und neun Jahren. Es wird eine monatliche Warmmiete von 807 Euro unterstellt. 2 – Sozialversicherungsbeiträge. 3 – Das Kindergeld wird auf die kinderbezogenen Transferleistungen im Bürgergeld voll angerechnet. 4 – Die Grenzbelastung entspricht dem Anteil eines zusätzlich verdienten Euros, der aufgrund von Transferentzug im Transfersystem, Einkommensteuer oder Sozialversicherungsbeiträgen wieder abgezogen wird. Siehe Plustext 14.

Quelle: Blömer und Peichl (2023)
© Sachverständigenrat | 23-447-02

Daten zur Abbildung

▸ **ABBILDUNG 100 RECHTS** Dies hat zur Folge, dass die Grenzbelastung auf zusätzliche Erwerbseinkommen sehr hoch liegt, teilweise sogar über 100 %.

- 312.** Das **Bürgergeld** ist eine **staatliche Transferleistung für Personen, die ihren Lebensunterhalt nicht** oder nur eingeschränkt aus eigenem Einkommen oder Vermögen **finanzieren können**, kein Arbeitslosengeld beziehen und mindestens drei Stunden pro Tag **arbeiten können** (§ 8 SGB II). Es besteht aus den gesetzlich festgelegten Regelbedarfen zur Sicherung des Lebensunterhalts (§ 6 Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz), etwaigen Mehrbedarfen und Leistungen zur Deckung der Kosten der Unterkunft, insofern diese als angemessen gelten. Die Höhe der Ansprüche richtet sich nach dem soziokulturellen Existenzminimum [▸ GLOSSAR](#) und ist verfassungsrechtlich abgesichert (BVerfG, 2010a, 2019). Der Regelsatz des Bürgergeldes beträgt im Jahr 2023 für volljährige Alleinstehende 502 Euro und für zwei zusammenlebende Volljährige 451 Euro pro Person. Weitere volljährige Mitglieder der Haushaltsgemeinschaft erhalten 402 Euro. Für Kinder beträgt der Regelsatz je nach Alter 318 Euro (bis 5 Jahre), 348 Euro (6-13 Jahre), bzw. 420 Euro (ab 14 Jahre). Das Kindergeld wird dabei vollständig auf diesen Regelsatz angerechnet, da der Regelsatz bereits das Existenzminimum sicherstellt (BVerfG, 2010b). Da das Bürgergeld nur hilfebedürftigen Personen zusteht, müssen grundsätzlich zuerst eigene Mittel eingesetzt werden. Die Bedürftigkeitsprüfung erfolgt durch die Jobcenter der Bundesagentur für Arbeit. Wenn eigenes Einkommen oder verwertbares Vermögen über Freibeträge hinaus vor-

handen ist, müssen diese zuerst verwendet werden. Bei eigenem Einkommen sieht das Bürgergeld einen Freibetrag von 100 Euro pro Monat vor. Oberhalb dieses Freibetrags wird ein Teil des Bürgergeldes mit zunehmendem Einkommen entzogen (Transferentzug). Die Transferentzugsrate gibt an, um wie viel Cent die Transferzahlung sinkt, wenn das Nettoerwerbseinkommen um einen Euro steigt.

↳ PLUSTEXT 14



↳ PLUSTEXT 14

Begriffserklärung: Transferentzugsrate

Der **Bezug von staatlichen (Sozial-)Leistungen** ist häufig **einkommensabhängig** bzw. an Einkommensgrenzen gebunden (beispielsweise beim Bürgergeld, beim Kinderzuschlag oder beim Wohngeld). Oberhalb bestimmter Schwellenwerte reduziert sich die Transferzahlung bei Hinzuverdienst aufgrund von Transferentzug. Der Rückgang der Transferzahlung je hinzuverdierten Euro entspricht dabei der Transferentzugsrate, wenn keine Sozialversicherungsbeiträge oder Einkommensteuer abgeführt werden müssen. Beispielsweise wird das Bürgergeld bei einem monatlichen Nettoerwerbseinkommen zwischen 100 und 520 Euro um 80 % des Einkommens reduziert. Bei Nettoerwerbseinkommen zwischen 520 und 1 000 Euro beträgt diese Transferentzugsrate 70 % (bis zum 1. Juli 2023 waren es 80 %) und bei Nettoerwerbseinkommen zwischen 1 000 und 1 200 Euro 90 % (§ 11b SGB II). Darüber hinausgehende Nettoerwerbseinkommen werden bei Alleinstehenden vollständig auf das Bürgergeld angerechnet, bis der Anspruch abgeschmolzen ist. Bei Bedarfsgemeinschaften mit Kindern bleibt das Haushaltseinkommen zwischen 1 200 und 1 500 Euro ebenfalls zu 10 % anrechnungsfrei. In ähnlicher Weise wird der Kinderzuschlag bei Hinzuverdienst mit einer Transferentzugsrate abgeschmolzen, die derzeit 45 % beträgt. Wird die Belastung aus Einkommensteuer, Sozialversicherungsbeiträgen sowie Transferentzug bei einem bestimmten Einkommen gemeinsam betrachtet, ergibt sich die Grenzbelastung des Einkommens. Wenn keine Sozialversicherungsbeiträge oder Einkommensteuer anfallen, entspricht die Grenzbelastung der Transferentzugsrate.

- 313. Neben der Anrechnung von Einkommen ist der Bezug von Bürgergeld auch abhängig vom Vermögen.** Grundsätzlich wird das Bürgergeld nur gezahlt, wenn das Vermögen der Anspruchsberechtigten einen Freibetrag (das sogenannte „Schonvermögen“) nicht übersteigt. Dieser beträgt 15 000 Euro je Person der Bedarfsgemeinschaft. Im ersten Jahr des Bezugs (Karenzzeit) darf das Vermögen von Alleinstehenden bis zu 40 000 Euro betragen. Diese Grenze erhöht sich jeweils um 15 000 Euro je weiterem Haushaltsmitglied. Auch die **tatsächlichen Kosten der Unterkunft werden im Bürgergeld in der Karenzzeit übernommen**. Heizkosten werden hingegen ab Leistungsbezug nur in angemessenem Umfang übernommen (BMAS, 2023a). Nach der Karenzzeit werden auch Wohnkosten nur in angemessenem Umfang übernommen. Dabei wird angenommen, dass 45 Quadratmeter Wohnfläche für die erste Person des Haushalts als angemessen gelten. Für jede weitere Person kommen 15 Quadratmeter hinzu. Zum 1. Juli 2023 wurden weitere Anpassungen im Bürgergeld vorgenommen. So wurden die Leistungen während einer Aus- und Weiterbildung erhöht und die Anrechnung von Einkommen verändert (BMAS, 2023b). ↳ PLUSTEXT 14

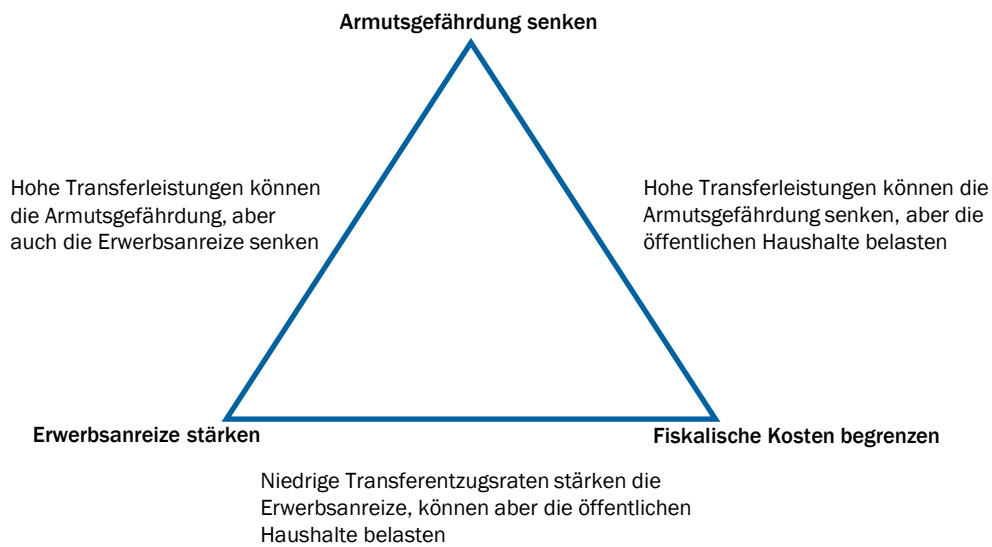
314. Das **Wohngeld ist ein staatlicher Zuschuss zu den Wohnkosten** für Mieterinnen und Mieter sowie Eigentümerinnen und Eigentümer, die über ein niedriges Einkommen verfügen, jedoch keinen Bürgergeldanspruch haben. Wohngeldanspruch besteht bis zu einer Einkommensgrenze, die je nach Anzahl der Haushaltsmitglieder variiert. Die Wohngeldbehörde beurteilt regelbasiert, wie hoch das Wohngeld ausfällt. Das zu Jahresbeginn reformierte „Wohngeld plus“ soll sowohl die Inanspruchnahme von Wohngeld als auch die durchschnittlichen Leistungen deutlich erhöhen (Bundesregierung, 2023a).
315. Den **Kinderzuschlag** zahlt die Familienkasse, wenn Alleinerziehende über 600 Euro bzw. Paare über 900 Euro verdienen, die Voraussetzungen für den Bezug von Kindergeld erfüllt sind und kein Bürgergeld oder keine Sozialhilfe bezogen wird (BA, 2023). Es ist damit eine **Transferleistung für Haushalte mit Kindern im Niedrigeinkommensbereich**, wenn das Einkommen nicht für die ganze Familie reicht, der Bezug von Bürgergeld aber vermieden werden soll. Die Familienkasse zahlt dafür seit Januar 2023 monatlich **bis zu 250 Euro je Kind**. Die Transferleistung wird mit steigendem Einkommen **mit einer Rate von 45 % abgeschmolzen**.

2. Zielkonflikte im Transfersystem

316. **Armutsgefährdung kann durch finanzielle Transfers** für Haushalte mit niedrigem Einkommen **oder** durch eine **bessere Integration** der Betroffenen **in den Arbeitsmarkt reduziert werden**. Erwerbstätigkeit schützt besonders gut vor Armutsgefährdung. ↘ ZIFFER 305 Fehlende Möglichkeiten zur Erwerbsarbeit, beispielsweise wegen unzureichender Kinderbetreuung, haben langfristig negative Effekte auf die Erwerbsbiografie. Sie erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass dauerhaft Sozialleistungen bezogen werden. Zudem reduzieren Pfadabhängigkeiten die Wahrscheinlichkeit, dass in Zukunft Arbeit aufgenommen und ein auskömmliches Erwerbseinkommen erzielt wird (Filomena, 2023). Bei Zugewanderten senkt Erwerbsarbeit die Armutsgefährdung ebenfalls und hilft bei der Integration. ↘ ZIFFER 307 Um eine bessere Arbeitsmarktintegration zu erreichen, sollten mögliche Fehlanreize im Steuer-Transfer-System, die die Erwerbsbeteiligung oder die Ausweitung der Arbeitszeit beeinträchtigen können, verringert werden.
317. Dabei bestehen potenzielle **Zielkonflikte** zwischen einer **Reduktion der Armutsgefährdung, Anreizen zur Erwerbsarbeit** und einer **Begrenzung der fiskalischen Kosten**. ↘ ABBILDUNG 101 So können hohe Transferleistungen die Armutsgefährdung verringern, aber auch die Erwerbsanreize reduzieren, zum einen durch den Einkommenseffekt und zum anderen durch den Substitutionseffekt, wenn die Entzugsraten beim Hinzuverdienst hoch sind. ↘ ZIFFERN 320 FF. Werden die Leistungen bei Hinzuverdienst hingegen nur langsam entzogen, kann dies zwar die Erwerbsanreize erhöhen. Dadurch steigt allerdings die Anzahl der anspruchsberechtigten Haushalte, da auch solche mit höherem Einkommen transferberechtigt sind. Zudem erhalten Haushalte, die bisher schon transferberechtigt waren, höhere Leistungen. Je nach der Stärke der Verhaltensreaktionen kann dies die Kosten für die öffentlichen Haushalte erhöhen. Hinzu kommt, dass eine größere Anzahl von Transferberechtigten mit einem höheren Verwaltungsaufwand

▸ ABBILDUNG 101

Zielkonflikte in der Verteilungspolitik



Quelle: eigene Darstellung
© Sachverständigenrat | 23-329-03

einhergeht. ▸ ZIFFER 327 Je nach Verhaltensreaktion kann der Zielkonflikt auch aufgelöst werden, wenn bessere Erwerbsanreize die Erwerbstätigkeit so stark erhöhen, dass die Betroffenen ein insgesamt höheres Nettoeinkommen, einen geringeren Transferbezug und eine geringere Armutsgefährdung aufweisen. Eine **höhere Erwerbsquote könnte den Sozialstaat fiskalisch dann sogar entlasten.**

IV. MASSNAHMEN: REFORMOPTIONEN IM STEUER-TRANSFER-SYSTEM

- 318.** Im Steuer-Transfer-System bestehen Reformoptionen, die gleichzeitig die Armutsgefährdung senken, die Erwerbsanreize stärken und die öffentlichen Haushalte entlasten oder zumindest nicht belasten würden. Eine Reform des Transfersystems, die bisher getrennte Leistungen integriert und eine geeignete niedrigere Transfererzugsrate implementiert, kann alle drei Ziele erreichen. [↪ ZIFFERN 320 FF.](#) Eine Reform des Ehegattensplittings kann auf längere Sicht zusätzliche Erwerbsanreize für verheiratete Zweitverdienerinnen und -verdiener bieten. [↪ ZIFFERN 336 FF.](#) Um eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit von Frauen, die häufiger armutsgefährdet sind als Männer, [↪ ZIFFER 306](#) zu fördern bzw. zu erleichtern, sollte die **Kinderbetreuung ausgebaut** werden. [↪ ZIFFERN 345 FF.](#) Die **Förderung von Weiterbildungs- und Gesundheitsmaßnahmen** kann die positiven Effekte dieser Reformmöglichkeiten verstärken. [↪ ZIFFERN 350 FF.](#) Zudem sind **Direktzahlungen** ein effizientes Instrument, um alle Haushalte in Krisenzeiten zu unterstützen oder einkommensunabhängige Zahlungen wie das Klimageld zu ermöglichen. [↪ ZIFFERN 354 FF.](#)

1. Erwerbsanreize stärken

- 319.** Im Folgenden werden verschiedene Reformen im Steuer-Transfer-System diskutiert, die darauf abzielen, die Anreize zur Erwerbsaufnahme und -ausweitung zu stärken. **Die Auswirkungen von Reformen in der Grundsicherung und beim Ehegattensplitting** auf die Armutsgefährdungsquote, das Arbeitsangebot und die öffentlichen Haushalte wurden für den Sachverständigenrat in einer Expertise von Blömer und Peichl (2023) **mit einem Mikrosimulationsmodell quantifiziert**. Den Simulationen dieser Expertise liegen verschiedene Vorgaben zugrunde. [↪ PLUSTEXT 15](#) Die Ausgestaltung der Kindergrundsicherung wird qualitativ diskutiert.



[↪ PLUSTEXT 15](#)

Grundlagen: Die vom Sachverständigenrat beauftragte Expertise von Blömer und Peichl (2023)

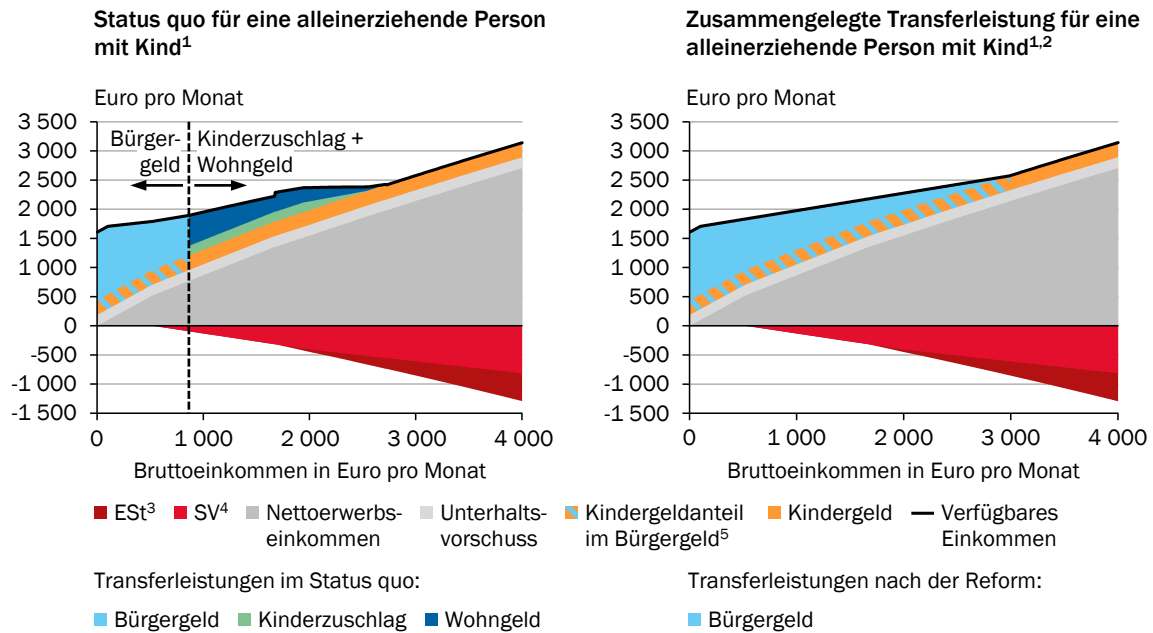
Für die **Simulationsrechnungen** wird als **Ausgangspunkt das geltende Recht im 2. Halbjahr 2023** genommen. Bei den betrachteten Reformoptionen in der Expertise von Blömer und Peichl (2023) bleiben verschiedene Kernprinzipien des jetzigen Systems erhalten. So soll die Grundsicherung weiterhin existenzsichernd sein. Die Regelleistungen für anspruchsberechtigte Personen verbleiben daher auf dem Niveau des Status quo. Zudem wird an der Bedürftigkeitsprüfung festgehalten. Weiterhin sind die Reformoptionen in der Simulation so gestaltet, dass die bisherigen Leistungen für den Lebensunterhalt, für Wohnraum und für Kinder (Bürgergeld, Wohngeld und Kinderzuschlag) in einer integrierten Transferleistung zusammengeführt werden. Die Analyse der Auswirkungen der geplanten Kindergrundsicherung auf Armutsgefährdungsquoten und Erwerbsanreize war nicht Teil der Expertise, da zum Zeitpunkt der Vergabe der Gesetzentwurf nicht vorlag. [↪ ZIFFER 330](#)

Eine Vereinfachung des Transfersystems

- 320.** Das **Transfersystem** wurde **in den vergangenen Jahren** deutlich **verändert**. [↪ ZIFFER 310](#) Aus verschiedenen Gründen wird es jedoch weiterhin kritisiert (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2023). So bestehen mehrere Leistungssysteme nebeneinander, die je nach verfügbarem Einkommen zur Anwendung kommen und für die verschiedene Behörden zuständig sind. Die Übergänge von einem zum anderen System können zu Sprungstellen in der Grenzbelastung führen. [↪ ZIFFER 311](#) So erhalten Haushalte mit niedrigen Einkommen nach Überschreiten einer bestimmten Einkommensschwelle statt des Bürgergelds Wohngeld, Haushalte mit Kindern zusätzlich einen Kinderzuschlag. [↪ ZIFFERN 312 FF.](#) Die geplante Kindergrundsicherung soll die kinderbezogenen Leistungen bündeln und dabei insbesondere den Kinderzuschlag integrieren. [↪ ZIFFER 330](#) Für Erwachsene ist eine solche Bündelung, beispielsweise von Bürgergeld und Wohngeld, bisher nicht geplant. Darüber hinaus reduzieren hohe Transferentzugsraten die Anreize, die Erwerbsarbeit auszuweiten (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2023; JG 2019 Ziffern 690 ff.). Beim Bezug des Kinderzuschlags kann eine sehr hohe Grenzbelastung von bis zu 94 % bei einem Paar [↪ ABBILDUNG 100 RECHTS](#) dazu führen, dass sich das Nettoeinkommen der Familien bei einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit nahezu nicht verändert.
- 321.** **Durch die Einführung einer zusammengefassten Transferleistung** können **existenzsichernde Leistungen gebündelt und Hinzuverdienstmöglichkeiten verbessert** werden. Die Bündelung der Leistungen kann zudem Sprungstellen reduzieren und – wie bei der Kindergrundsicherung beabsichtigt [↪ ZIFFER 335](#) – die Stigmatisierung des Leistungsbezugs verringern. [↪ KASTEN 22](#) Kinderzuschlag und Wohngeld werden dazu in ein reformiertes Bürgergeldsystem integriert. [↪ ABBILDUNG 102](#) Haushalte, die bisher anspruchsberechtigt für Kinderzuschlag und Wohngeld sind, würden im neuen System die integrierte Transferleistung beziehen. Diese Transferleistung soll dabei wie im aktuellen System die Grundbedürfnisse decken und mit einer Transferentzugsrate so auslaufen, dass die **Grenzbelastung konstant** bleibt. Diese Ausgestaltung gewährleistet, dass der zusätzliche Vorteil bei einer Erhöhung der Arbeitszeit konstant bleibt. Der zusätzliche Nutzen einer Ausweitung der Erwerbsarbeit ist so für Haushalte transparent abschätzbar und vermeidet die Sprungstellen in der Grenzbelastung.
- 322.** **Zentrale Stellschrauben für die Erwerbsanreizeffekte** der zusammengefassten Transferleistung sind die **Transferentzugsrate** und der **Freibetrag**, also der anrechnungsfreie Teil des Erwerbseinkommens. Beide Größen werden **in den Modellszenarien variiert**. Berücksichtigt werden Transferentzugsraten mit einer Grenzbelastung zwischen 65 % und 80 % und Freibeträge zwischen 0 Euro und 200 Euro. Bei der Ausgestaltung des Transferentzugs werden, wie bisher im SGB II, Steuern und Sozialversicherungsabgaben berücksichtigt, sodass sich eine konstante Grenzbelastung ergibt, während die Transferentzugsrate niedriger sein kann. [↪ ABBILDUNG 108 ANHANG](#) Sowohl eine Verringerung des Transferentzugs als auch eine Erhöhung des Freibetrags senkt die Armutsgefährdungsquote. [↪ ABBILDUNG 103 RECHTS](#) Ein höherer Freibetrag kombiniert mit einer geringeren Transferentzugsrate setzt zudem positive Erwerbsanreize. Gleichzeitig nimmt aber die Belastung für die öffentlichen Haushalte zu, da – trotz der Ausweitung

➤ **ABBILDUNG 102**

Eine Reform der Grundsicherung fasst Transferleistungen zusammen



1 – Exemplarische Darstellung für eine alleinerziehende Person mit einem Kind im Alter von fünf Jahren. Es wird eine monatliche Warmmiete von 586 Euro unterstellt. 2 – Exemplarisch wird eine Reform mit einem Freibetrag von 100 Euro und einer Grenzbelastung von 70 % dargestellt. 3 – Einkommensteuer. 4 – Sozialversicherungsbeiträge. 5 – Das Kindergeld wird auf die kinderbezogenen Transferleistungen im Bürgergeld voll angerechnet.

Quelle: Blömer und Peichl (2023)
© Sachverständigenrat | 23-449-02

[Daten zur Abbildung](#)

des Arbeitsangebots und einer daraus resultierenden Entlastung der Sozialversicherung – die Transferleistung bei gegebenem Erwerbseinkommen und die Zahl der Transferempfängerinnen und -empfänger steigen. ➤ [ABBILDUNG 103 MITTE](#)

- 323.** Die Simulationen zeigen, dass **einige Reformvarianten** die Wirkungen des Steuer-Transfer-Systems in den betrachteten Zieldimensionen verbessern oder zumindest nicht verschlechtern. ➤ [ZIFFER 317](#) Sie **reduzieren gleichzeitig die Armutsgefährdungsquote, stärken die Erwerbsanreize und führen nicht zu einer Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte.** ➤ [ABBILDUNG 103 MITTE UND RECHTS](#) Diese Varianten zeichnen sich im Vergleich zum aktuellen System entweder durch mittlere Grenzbelastungen von 75 % oder 70 % und hohe Freibeträge oder durch geringe Grenzbelastungen und geringe Freibeträge aus. Bei einer höheren Grenzbelastung sinken die Erwerbsanreize und steigt die Armutsgefährdungsquote, auch weil die hier unterstellte pauschale Integration des Kinderzuschlags und Wohngelds Haushalte mit Kindern teilweise schlechter stellen würde.
- 324.** Ausgehend von einem Freibetrag von 100 Euro und einer Regelleistung, die dem heutigen Niveau entspricht, würde ein Übergang zu einer konstanten **Grenzbelastung von 70 % das Arbeitsangebot um bis zu 32 000 Vollzeitäquivalente** ➤ [GLOSSAR](#) **erhöhen** (Blömer und Peichl, 2023). Die Arbeitsangebotseffekte resultieren vorwiegend aus einer höheren Partizipation von zuvor erwerbslosen Personen. Zudem führt die Reform dazu, dass insbesondere Alleinstehende ihre Arbeitsstunden ausweiten, während Paare etwas weniger in Vollzeit arbeiten (Blömer und Peichl, 2023). Durch das insgesamt erhöhte Arbeitsangebot würden

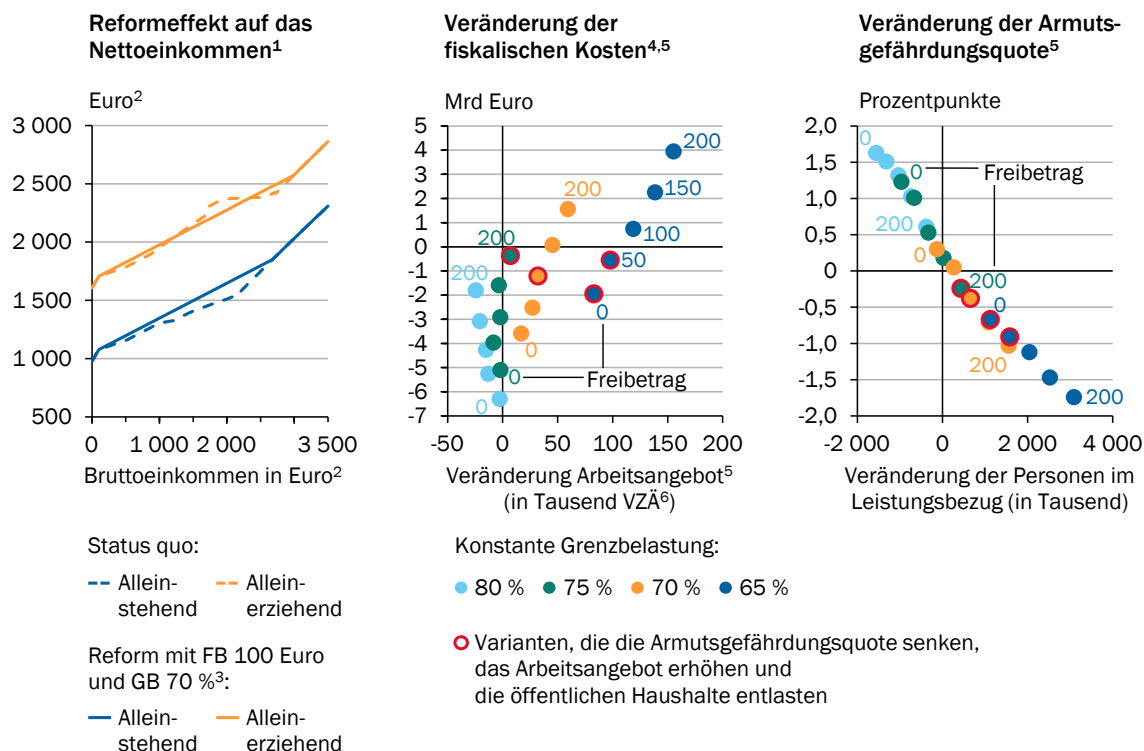
die Ausgaben für Transferleistungen sinken und die Einnahmen der Sozialversicherungen steigen. Insgesamt dürfte diese Reform die Armutsgefährdungsquote um 0,4 Prozentpunkte verringern. Die öffentlichen Haushalte würden um etwa 1,2 Mrd Euro entlastet. Dies dürfte zwischen den Ebenen der Gebietskörperschaften – Bund, Länder und Gemeinden – sowie der Sozialversicherungen zu unterschiedlichen Minder- und Mehrbelastungen führen. Kompensationen zwischen diesen Ebenen können sich politisch schwierig gestalten. Zudem muss dabei die Zweckbindung der Sozialversicherung berücksichtigt werden.

325. Die **Armutsgefährdungsquote könnte** durch andere Kombinationen von Freibetrag und Transferentzugsrate **weiter gesenkt** und die **Erwerbsanreize deutlicher gestärkt werden**. Eine Erhöhung des Freibetrags auf 150 Euro bei einer Grenzbelastung von 70 % würde mit Arbeitsangebotseffekten in Höhe von 45 000 Vollzeitäquivalenten einhergehen, und ein Freibetrag von 50 Euro kombiniert mit einer Grenzbelastung von 65 % könnte das Arbeitsangebot sogar um 98 000 Vollzeitäquivalente erhöhen. Dadurch würde die Armutsgefährdungsquote um 0,7 bzw. 0,9 Prozentpunkte sinken. Die öffentlichen Haushalte würden bei einer Grenzbelastung von 70 % und einem Freibetrag von 150 Euro um

▫ ABBILDUNG 103

Einführung einer konstanten Grenzbelastung unter Beibehaltung oder Ausweitung des Freibetrags

Wirkungsanalyse im Vergleich zum Rechtsstand Juli 2023



1 – Exemplarische Darstellung für eine alleinstehende Person ohne Kinder sowie eine alleinerziehende Person mit einem Kind im Alter von 5 Jahren. Es wird eine monatliche Warmmiete von 475 Euro bzw. 586 Euro unterstellt. 2 – Auf Haushaltsebene je Monat. 3 – Dargestellt wird ein Freibetrag (FB) von 100 Euro und eine konstante Grenzbelastung (GB) von 70 %. 4 – Negative Zahlen bedeuten eine Entlastung der öffentlichen Haushalte. 5 – Hochgerechnet auf die Gesamtbevölkerung. 6 – VZÄ-Vollzeitäquivalente.

Quelle: Blömer und Peichl (2023)

© Sachverständigenrat | 23-331-03

[Daten zur Abbildung](#)

0,1 Mrd Euro minimal belastet, während eine Grenzbelastung von 65 % und ein Freibetrag von 50 Euro eine leichte Entlastung um 0,6 Mrd Euro bedeuten würde.

Noch **weitergehende Senkungen der Armutsgefährdungsquote um 1,5 % oder sogar 1,7 %** bei gleichzeitig noch positiveren Arbeitsangebotseffekten von 139 000 bzw. 155 000 Vollzeitäquivalenten **wären** bei einer Grenzbelastung von 65 % und Freibeträgen von 150 Euro bzw. 200 Euro **möglich**. Sie würden allerdings die öffentlichen Haushalte mit 2,3 Mrd Euro bzw. 3,9 Mrd Euro belasten und zudem die Zahl der Transferempfangenden erheblich erhöhen.

- 326.** Durch **höhere Freibeträge** oder eine **niedrigere Transferentzugsrate** im Vergleich zum aktuellen Bürgergeld-System **steigt die Anzahl der Haushalte, die Transferleistungen beziehen**. Je nach Höhe der Transferentzugsrate kann die Reform daher dazu führen, dass auch Haushalte in den mittleren Einkommensgruppen transferberechtigt würden. Wird die Grenzbelastung beispielsweise konstant auf 70 % festgesetzt, ergeben sich bei einem alleinerziehenden Haushalt mit einem Kind Bürgergeldansprüche bis zu einem monatlichen Bruttoeinkommen von knapp 3 000 Euro. [↘ ABBILDUNG 102](#) Für einen Vier-Personen-Haushalt mit einer alleinverdienenden Person und zwei Kindern läge die Grenze bei fast 5 000 Euro und für eine alleinstehende Person bei fast 2 700 Euro. Insgesamt würde die **Zahl der Transferempfängerinnen und -empfänger** bei einer konstanten Grenzbelastung von 70 % **um 660 000 Personen steigen**.
- 327.** **Trotz der geringen Ansprüche vieler Transferempfängerinnen und -empfänger** dürfte sich der **Verwaltungsaufwand beim Bürgergeld erhöhen** (JG 2019 Ziffer 690). Durch die reduzierte Transferentzugsrate und die Zusammenführung der Leistungen erweitert sich der Kreis der anspruchsberechtigten Personen deutlich. Neben den 660 000 Personen, die zuvor keine Transferempfängerinnen und -empfänger waren und bei einer Grenzbelastung von 70 % und einem Freibetrag von 100 Euro zusätzlich Grundsicherungsleistungen beziehen, wechseln 3,7 Millionen Bezieherinnen und Bezieher von Kinderzuschlag oder Wohngeld in die Grundsicherung. Insgesamt würde sich der Kreis der Empfängerinnen und -empfänger von Bürgergeld so um etwa 75 % auf 10,2 Millionen Personen erweitern, was bei einem linearen Zusammenhang die Verwaltungskosten um denselben Prozentsatz erhöhen würde. Da es sich bei den hinzukommenden Personen um bereits Erwerbstätige handelt und diese eine geringere Betreuung als Arbeitsuchende benötigen, dürften die zusätzlichen Kosten allerdings weitaus geringer sein. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Verwaltungskosten, die bisher für die 3,7 Millionen Bezieherinnen und Bezieher von Kinderzuschlag oder Wohngeld angefallen sind, entfallen würden. Des Weiteren würde die **Zusammenfassung der Leistungen Parallelstrukturen entgegenwirken**, da Bürgergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld bisher von verschiedenen Behörden geprüft und ausgezahlt wurden. [↘ ZIFFERN 312 FF.](#) Darüber hinaus könnte eine Digitalisierung der Antragsverfahren die Verwaltungskosten mittelfristig reduzieren, vor allem wenn nur noch ein einheitliches Verwaltungssystem besteht.
- 328.** Bei den hier untersuchten **Reformvarianten mit einer konstanten Grenzbelastung würde** die bisherige **Staffelung der Transferentzugsraten aufgelöst**. Derzeit ist die Transferentzugsrate 80 % bei einem Nettoerwerbs-

einkommen zwischen 100 und 520 Euro, 70 % bei einem Nettoerwerbseinkommen zwischen 520 und 1 000 Euro und 90 % bei einem Nettoerwerbseinkommen zwischen 1 000 und 1 200 Euro. [↘ PLUSTEXT 14](#) Bei Bedarfsgemeinschaften mit Kindern beträgt die Grenzbelastung zudem noch 90 % bei einem Nettoerwerbseinkommen zwischen 1 200 und 1 500 Euro. Es gibt jedoch auch Vorschläge, eine Staffelung beizubehalten, aber anzupassen, um Anreize für eine Ausweitung der Erwerbsarbeit zu setzen (Blömer et al., 2019; Blömer und Peichl, 2019; JG 2019 Ziffern 694 ff.). Eine hohe Transferenzugsrate für Niedrigsteinkommen kann eine geringfügige Beschäftigung unattraktiv machen und damit Anreize setzen, durch Mehrarbeit in Bereiche höherer Einkommen mit einer niedrigeren Transferenzugsrate zu kommen. Eine hohe Transferenzugsrate im untersten Einkommensbereich mindert jedoch die Anreize von Arbeitslosen, eine Beschäftigung im Niedrigeinkommensbereich aufzunehmen.

329. Eine **zusammengefasste Transferleistung** kann aus verschiedenen Gründen **vorteilhaft** sein. Durch die Bündelung der Leistungen zu einer existenzsichernden Leistung werden **Übergänge von einer Leistung zur anderen abgeschafft**. Damit werden Sprungstellen in der Grenzbelastung reduziert, die die Ausweitung der Erwerbsarbeit durch punktuell sehr hohe Transferenzugsraten unattraktiv machen. [↘ ZIFFER 311](#) [↘ PLUSTEXT 14](#) Zudem schafft die Bündelung insbesondere an den Übergangsstellen **klare Zuständigkeiten einer Behörde**, was die Leistungsbeantragung vereinfacht und die Inanspruchnahme erhöhen kann. Zuvor musste das Bürgergeld beim Jobcenter, der Kinderzuschlag bei der Familienkasse und Wohngeld bei der Wohngeldbehörde beantragt werden. [↘ ZIFFERN 312 FF.](#) Darüber hinaus kann die Bündelung des Leistungsbezugs **Auswirkungen auf Stigmatisierungseffekte** haben. Einerseits kann sich der Stigmatisierungseffekt vergrößern, wenn nun auch Transferempfangende im mittleren Einkommensbereich Bürgergeld beziehen. Andererseits kann gerade die Ausweitung der Empfängergruppe und die Digitalisierung von Antragsverfahren dazu beitragen, dass sich der Stigmatisierungseffekt des Bürgergelds reduziert. [↘ KASTEN 22](#) Dies gilt insbesondere dann, wenn eine Anlaufstelle für alle Leistungen inklusive Kindergeld zuständig ist, da dadurch alle Bevölkerungsgruppen mit dieser Anlaufstelle in Kontakt kommen. Die Verwaltung im Hintergrund könnte teilweise wie bisher auf verschiedene Behörden verteilt sein, um kurzfristig die Umsetzung zu erleichtern. **Für die öffentliche Verwaltung** kann die Bündelung zu **Skaleneffekten** führen und **Parallelstrukturen vermeiden**. [↘ ZIFFER 327](#)

Kindergrundsicherung

330. Die Bundesregierung hat sich im Kabinett im September 2023 auf die grundsätzliche Ausgestaltung einer **Kindergrundsicherung** geeinigt (Bundesregierung, 2023b). Diese soll ab dem Jahr 2025 **vier Familientransferleistungen für Kinder und Jugendliche in einer Leistung zusammenfassen**: das Kindergeld von derzeit 250 Euro pro Monat und Kind, den Kinderzuschlag von maximal 250 Euro pro Monat und Kind, den Regelbedarf für Kinder in der Grundsicherung nach SGB II / SGB XII und Teile des Bildungs- und Teilhabepakets. Im Gesetzentwurf sind Gesamtkosten des Reformvorhabens in Höhe von fast 2,0 Mrd Euro für das Jahr 2025 vorgesehen. Insgesamt werden 6,5 Mrd Euro für die Kindergrundsicherung veranschlagt. Durch die Zusammenlegung entfallen jedoch 1,9 Mrd Euro Kinderzuschlag und 2,8 Mrd Euro für Leistungen im SGB II. Bis zum Jahr 2028 sollen sich die Gesamtkosten auf 5,9 Mrd Euro erhöhen. Die Auszahlung soll durch die Familienservices der Bundesagentur für Arbeit erfolgen, in der die Familienkassen aufgehen (Bundesregierung, 2023b). Diese rechnen ab dem Jahr 2025 mit 0,4 Mrd Euro an zusätzlichen Verwaltungskosten jährlich. Die Zusammenfassung soll das Sozialtransfersystem vereinfachen und transparenter machen. Dies soll gleichzeitig die Inanspruchnahme erhöhen, die etwa beim gegenwärtigen Kinderzuschlag sehr niedrig ist. [↘ KASTEN 22](#) Zur Erhöhung der Inanspruchnahme soll insbesondere ein digitales Antragssystem helfen.

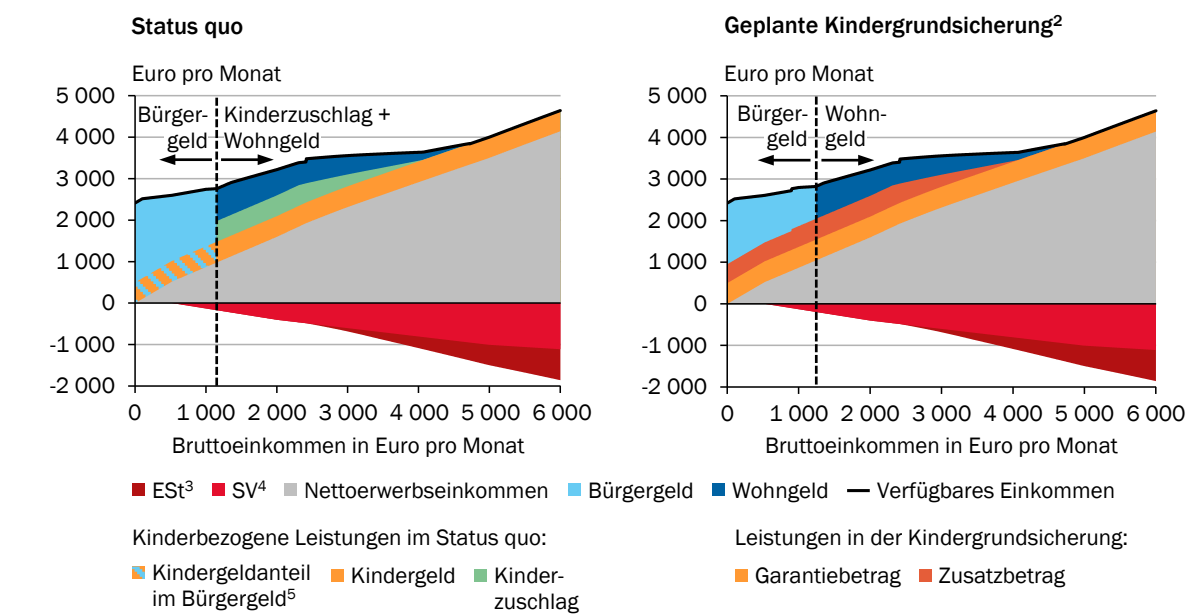
331. Das **Kindergeld soll zum neuen einkommensunabhängigen Garantiebetrags werden**. [↘ ABBILDUNG 104](#) Dieser würde zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums sowie zur Familienförderung und Existenzsicherung beitragen. Die Höhe des Garantiebetrags soll ähnlich wie der Grund- bzw. Kinderfreibetrag der Einkommensteuer an die Ergebnisse des alle zwei Jahre vorzulegenden Existenzminimumberichts der Bundesregierung angepasst werden (BMFSFJ, 2023a).

Der **Kinderzuschlag soll zum neuen existenzsichernden Zusatzbetrag** der Kindergrundsicherung weiterentwickelt **werden**. Dieser wird einkommensabhängig – bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze in voller Höhe – ausbezahlt und läuft danach mit einer Transferentzugsrate von 45 % aus. Bisher wurde der Kinderzuschlag alternativ zum Bürgergeld gezahlt. [↘ ZIFFER 315](#) Dies soll sich durch die Reform ändern. Zudem soll sich die Höhe des Zusatzbetrags wie im SGB II nach dem Alter des Kindes richten.

332. Häufig wird in der öffentlichen Diskussion gegen die Kindergrundsicherung angeführt, dass höhere Transferleistungen nicht bei den Kindern ankommen. Eine Überblicksstudie von Stichnoth et al. (2018) findet jedoch **keine Belege für eine systematische Zweckentfremdung von Geldleistungen für Kinder und Familien durch die Eltern**. Gerade das Kindergeld wird für Bildungs- und Freizeitaktivitäten der Kinder eingesetzt und verbessert die Wohnsituation der Familie. Die Verwaltungskosten bei Geldleistungen sind zudem deutlich geringer als bei Sachleistungen, da wie etwa beim Bildungs- und Teilhabepaket große Anteile für Personal- und Sachkosten der Verwaltung aufgewendet werden müssen (Stichnoth et al., 2018). Eine Erhöhung monetärer Transfers ist jedoch kein Ersatz für dringend notwendige Maßnahmen zur Verbesserung des Bildungssystems sowie zur Ausweitung von Kinderbetreuungsangeboten. [↘ ZIFFERN 345 FF.](#)

ABBILDUNG 104

Kindergrundsicherung bündelt kinderbezogene Transferleistungen¹



1 – Exemplarische Darstellung für ein Paar mit einer alleinverdienenden Person mit zwei Kindern im Alter von fünf und neun Jahren. Es wird eine monatliche Warmmiete von 807 Euro unterstellt. 2 – Die aktuell geplante Kindergrundsicherung auf Basis des Gesetzentwurfs der Bundesregierung (2023b). 3 – Einkommensteuer. 4 – Sozialversicherungsbeiträge. 5 – Das Kindergeld wird auf die kinderbezogenen Transferleistungen im Bürgergeld voll angerechnet.

Quelle: Blömer und Peichl (2023)
 © Sachverständigenrat | 23-450-02

Daten zur Abbildung

333. Ob die Kindergrundsicherung das erklärte **Ziel erreichen kann, die Armutsgefährdung bei Kindern reduzieren**, und inwiefern es zu Zielkonflikten mit der Finanzierbarkeit und Verbesserung der Erwerbsanreize kommt, **hängt maßgeblich von ihrer Ausgestaltung ab**. So lässt sich das Ziel der Bekämpfung von Armutsgefährdung bei möglichst geringer Belastung der öffentlichen Haushalte erreichen, wenn der Zusatzbetrag nur den Familien zusteht, die ohne weitere Leistungen armutsgefährdet wären (Blömer et al., 2021b). Der Transferentzug bei Auslaufen des Zusatzbetrags würde jedoch die Grenzbelastung des Einkommens erhöhen. Daher kann es zu negativen Erwerbsanreizen kommen.

Im Allgemeinen fallen die **negativen Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung bei geringerer Transferentzugsrate und höherem Freibetrag schwächer** aus als bei höherer Transferentzugsrate und niedrigem Freibetrag (Blömer et al., 2021b).

334. **Alternativ zu einer geringeren Transferentzugsrate kann der Garantiebetrag erhöht und der Zusatzbetrag im Gegenzug reduziert** werden. Dies würde die Grenzbelastung beim Auslaufen des Zusatzbetrags reduzieren und Alleinerziehende sowie Familien mit kleinen und mittleren Einkommen stärker entlasten (Breuer, 2018). Da sich die Summe aus Garantie- und Zusatzbetrag für diejenigen, die den Zusatzbetrag weiterhin erhalten, nicht erhöht, hat dies – je nach Ausgestaltung des Transferentzugs – kaum Auswirkungen auf die Armutsgefährdung, wenn die Armutsgefährdungsgrenze für die meisten Haushalte überschritten wird, bevor der Zusatzbetrag ausläuft. Insofern besteht bei der Ausgestaltung der Kindergrundsicherung ein Zielkonflikt. Der Zusatzbetrag kann die Armuts-

gefährdung von Kindern mit verhältnismäßig geringem Finanzierungsaufwand reduzieren, jedoch auf Kosten negativer Beschäftigungseffekte. Der Garantiebetrag kann die negativen Beschäftigungseffekte reduzieren, **belastet die öffentlichen Haushalte** jedoch stärker.

335. Die von der Bundesregierung beschlossene **Kindergrundsicherung** sieht eine gebündelte Leistung und die Zusammenfassung verschiedener Verwaltungen für alle Kinder vor. Das kann Verwaltungskosten reduzieren. Die Abtrennung der Leistungen für Kinder von den Grundsicherungsleistungen für ihre Eltern schafft allerdings eine neue Schnittstelle im Transfersystem, die die Verwaltungskosten erhöhen könnte. Allerdings kann die Zuständigkeit des neuen Familienservices den **Stigmatisierungseffekt verringern und damit die Inanspruchnahme der Leistungen für Kinder erhöhen**. Eine **Reduktion der Armutsgefährdungsquote** für Kinder ist damit **möglich**. Die vom Sachverständigenrat vorgeschlagene Vereinfachung der Grundsicherung kann äquivalent als zusammengefasste Transferleistung für Erwachsene gesehen werden, die kompatibel mit der Kindergrundsicherung ist. Die Kindergrundsicherung könnte darauf bezüglich ihrer Höhe und des einkommensabhängigen Abschmelzens eng abgestimmt werden. Die weitere Digitalisierung der Verwaltung im Bereich der Grundsicherung für Erwachsene und für Kinder dürfte zur Entbürokratisierung beitragen und Verwaltungsprozesse vereinfachen.

Ehegattensplitting reformieren

336. Frauen sind deutlich häufiger armutsgefährdet als Männer. Dies gilt insbesondere dann, wenn Kinder im Haushalt leben. [↘ ZIFFER 306](#) **Frauen beteiligen sich in Partnerschaften immer noch weniger am Erwerbsleben als Männer**, um sich um die Haushaltsführung, Kinder oder andere Verwandte zu kümmern. [↘ ZIFFER 345](#) Besonders hoch ist die Armutsgefährdung für alleinerziehende Frauen. Mit 58 % ist sie deutlich überdurchschnittlich. [↘ ZIFFER 306](#) Durch die geringere Berufserfahrung und fehlende Weiterqualifikationen während der Ehe ist das Einkommenspotenzial der Zweitverdienenden im Fall einer Scheidung dauerhaft geringer (Beznoska et al., 2019, S. 25; Foerster, 2022).
337. Eine **wesentliche Option, um die Armutsgefährdung von Frauen zu reduzieren**, ist daher die Ausweitung der **Attraktivität der eigenen Erwerbsarbeit**. [↘ ZIFFERN 345 FF.](#) Eine **Reform des Ehegattensplittings** kann die Anreize zur Erwerbsarbeit erhöhen, indem die **Grenzsteuerbelastung der Zweitverdienenden** – in der Regel nach wie vor Frauen – **reduziert wird**. [↘ PLUSTEXT 16](#) Regelungen zu Minijobs und zur beitragsfreien Mitversicherung von Ehepartner oder -partnerin in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung beeinträchtigen die Erwerbsanreize ebenfalls. Insbesondere in Interaktion mit dem Ehegattensplitting können sie Frauen von einer Ausweitung der Erwerbsarbeit abhalten (Blömer und Peichl, 2020; Blömer et al., 2021a; JG 2021 Ziffern 317 ff.).



➤ PLUSTEXT 16

Hintergrund: Wirkung des aktuellen Ehegattensplittings

Beim aktuellen Ehegattensplitting werden **beide Bruttoeinkommen des Paares zusammengenommen und durch zwei geteilt**. Auf die beiden Hälften wird jeweils der Grundtarif der Einkommensteuer angewendet. Hat ein Paar beispielsweise zwei zu versteuernde Jahreseinkommen, 100 000 und 20 000 Euro, dann werden zweimal 60 000 Euro besteuert. (Dabei handelt es sich um eine vereinfachende Annahme. Tatsächlich wird bereits das Bruttoeinkommen geteilt. Durch verschiedene absetzbare Ausgaben kann das zu versteuernde Einkommen dann variieren.) Das ergibt jeweils zweimal 15 242 Euro Steuerlast, also insgesamt 30 484 Euro. Würde anstatt des Ehegattensplittings die Individualbesteuerung angewendet, so wären auf die 100 000 Euro Steuern in Höhe von 33 750 Euro (inklusive Solidaritätszuschlag) und auf die 20 000 Euro Steuern von 1 956 Euro zu entrichten, woraus sich eine Steuerzahlung von 35 706 Euro ergäbe. Der Steuervorteil durch das Ehegattensplitting beträgt somit etwa 5 000 Euro. Würden beide Personen gleich viel, also 60 000 Euro Einkommen erzielen, so gäbe es keinen Unterschied zwischen Individualbesteuerung und Ehegattensplitting. Durch die gleichmäßige Berücksichtigung beider Einkommen wird für beide Personen auch der Grundfreibetrag angewendet, selbst wenn eine Person kein Einkommen erzielt. Der **Ehegattensplittingvorteil entsteht lediglich bei ungleichen Einkommen und aufgrund des progressiven Verlaufs des Einkommensteuertarifs**. Je ungleicher die Bruttoeinkommen, desto höher der Splittingvorteil. Während beim Ehegattensplitting die hohe Grenzsteuerbelastung des Erstverdienenden deutlich reduziert wird (im Beispiel wird anstatt des tariflichen Grenzsteuersatzes für 100 000 Euro nur derjenige für 60 000 Euro angewendet), steigt die des Zweitverdienenden deutlich an (anstatt des tariflichen Grenzsteuersatzes für 20 000 Euro wird derjenige für 60 000 Euro angewendet). **Für die zweitverdienende Person bleibt somit im Vergleich zur Individualbesteuerung weniger von einem zusätzlich verdienten Euro übrig, was die Erwerbsanreize vermindert.** ➤ TABELLE 21

338. Für das Ehegattensplitting werden seit Jahren **verschiedene Reformoptionen** diskutiert (JG 2021 Kasten 22). Dabei unterliegen mögliche Ausgestaltungen der Ehegattenbesteuerung verfassungsrechtlichen Einschränkungen. Das Bundesverfassungsgericht hat im Jahr 1957 entschieden, dass Ehepaare gegenüber unverheirateten Paaren steuerlich nicht schlechter gestellt werden dürfen (BVerfG, 1957). Auch eine **reine Individualbesteuerung ist nicht möglich, da** mindestens das **Existenzminimum beider Ehegatten bzw. die Unterhaltsverpflichtungen steuerbefreit sein müssen** (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2018, S. 30; JG 2013 Ziffer 639). Die Individualbesteuerung dient jedoch häufig als gedanklicher Vergleichsmaßstab zur Analyse der Effekte anderer Reformoptionen (Beznoska et al., 2019; Bach et al., 2020; Blömer und Peichl, 2023). Blömer und Peichl (2023) haben für den Sachverständigenrat verschiedene Reformvarianten für das Ehegattensplitting in einem Mikrosimulationsmodell simuliert und die Auswirkungen auf Erwerbsanreize, Ungleichheits- und **Armutsgefährdungsmaße** sowie die öffentlichen Haushalte analysiert.
339. Eine häufig diskutierte Reformoption ist das **Realsplitting**. Diese Reformoption wird unter anderem von der Sachverständigenkommission des aktuellen Fami-

lienberichts favorisiert (Fuest und Peichl, 2020; BMFSFJ, 2021). Beim Realsplitting **kann das Ehepaar einen jeweiligen Freibetrag steeroptimal frei aufteilen**. So können diese bei dem Partner mit dem höheren Einkommen genutzt werden, was zu einer stärkeren Entlastung des Gesamteinkommens des Paares führt. Dieser maximal übertragbare Freibetrag kann beispielsweise dem Grundfreibetrag entsprechen. In alternativen Versionen können Beträge in Höhe der abzugsfähigen Unterhaltszahlungen zwischen den Ehepartnern aufgeteilt werden (Spangenberg, 2016; JG 2021 Kasten 22). Insgesamt handelt es sich beim Realsplitting faktisch um eine Begrenzung des aktuellen Ehegattensplittings. Insbesondere für Bezieherinnen und Bezieher höherer Einkommen ergibt sich dadurch eine höhere Steuerbelastung, wodurch die Steuereinnahmen für den Staat insgesamt etwas steigen. [↘ TABELLE 21](#) Die vorhergesagte Arbeitsmarktpartizipation steigt dementsprechend leicht um 15 000 Vollzeitäquivalente [↘ GLOSSAR](#) an. Gemessen an den negativen Arbeitsangebotseffekten des aktuellen Splittings von 109 000 Vollzeitäquivalenten im Vergleich zur Individualbesteuerung ist dies jedoch sehr wenig. [↘ TABELLE 21](#)

340. Eine weitere Reformvariante sieht einen **Ehezusatzfreibetrag** vor. Auch diese Variante baut grundsätzlich auf der Individualbesteuerung auf, **gewährt dem Ehepaar aber neben den jeweiligen Grundfreibeträgen einen dritten Freibetrag**. Von diesem dritten Freibetrag würden auch Paare mit gleichem Einkommen profitieren. **In der Variante „ungeminderter Zusatzfreibetrag“ kann dieser beliebig aufgeteilt werden** (Beznoska et al., 2019). In der Variante „abschmelzender Zusatzfreibetrag“ schmilzt er mit steigendem Einkommen der zweitverdienenden Person ab (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2018). Beim ungeminderten Zusatzfreibetrag würde die Grenzbelastung des oder der Zweitverdienenden nie höher sein als bei Unverheirateten. In der Variante mit abschmelzendem Zusatzfreibetrag ist die Grenzbelastung für die Zweitverdienerin oder den Zweitverdiener höher als für einen unverheirateten Single, jedoch weniger stark als in der Variante mit übertragbarem Grundfreibetrag. Die Variante des ungeminderten Zusatzfreibetrags hat zwar mit 185 000 zusätzlichen Vollzeitäquivalenten die höchsten Erwerbsanreizeffekte, jedoch dürfte sie im Gegensatz zu den anderen Varianten zu spürbaren Steuermindereinnahmen in Höhe von 4 Mrd Euro im Vergleich zum Status quo führen. [↘ TABELLE 21](#) Zudem würden im Vergleich zu den anderen Varianten die oberen Einkommensdezile mit einem höheren Haushaltseinkommen profitieren (Blömer und Peichl, 2023). Die Variante des abschmelzenden Ehezusatzfreibetrags geht dagegen mit höheren Steuereinnahmen für den Staat (5,5 Mrd Euro), aber deutlich geringeren Erwerbsanreizen (41 000 Vollzeitäquivalente) einher. In dieser Variante muss berücksichtigt werden, dass zwar der Steuertarif progressiv bleibt, die ausgleichende progressive Wirkung der Abzugsfähigkeit jedoch reduziert wird. Unklar ist, ob dies verfassungsrechtlich problematisch sein könnte. [↘ ZIFFER 342](#) In Bezug auf die vielfältigen Reformoptionen zwischen Ehegattensplitting und Individualbesteuerung kommt der Wissenschaftliche Beirat beim BMF (2018, S. 5) jedoch zu der Einschätzung, dass „das Verfassungsrecht im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit alternativer Modelle weniger restriktiv [ist], als vielfach unterstellt wird“.

341. Ein neuerer **Reformvorschlag des Internationalen Währungsfonds** (IWF, 2019) setzt ebenfalls bei der **Individualbesteuerung** an. Im Gegensatz zum jetzigen System wird kein Freibetrag von der Steuerbemessungsgrundlage abgezogen, sondern ein **Steuerabzug von der Steuerschuld** gewährt. Die Höhe dieses Steuerabzugs orientiert sich an der Steuerlast, die eine einzeln veranlagte Person auf das Existenzminimum eines Paares beim Eingangsteuersatz zahlen müsste. Bei 17 969 Euro im Jahr 2023 müsste eine allein veranlagte Person 1 446 Euro Steuern zahlen. Dieser Betrag würde direkt von der Steuerschuld abgezogen und damit das steuerliche Existenzminimum mit einem einheitlichen Betrag sichern.

Hierdurch würden sich im Vergleich der Reformvarianten und zum Status quo starke Arbeitsangebotseffekte (zusätzlich 143 000 Vollzeitäquivalente) und hohe

↘ TABELLE 21

Auswirkungen verschiedener Reformationen für das Ehegattensplitting¹

		Individual- besteuerung	Real- splitting ²	Unge- minderter Ehezusatz- freibetrag ³	Ab- nehmender Ehezusatz- freibetrag ⁴	Steuer- abzug ⁵
Arbeitsmarktpartizipation⁶						
Gesamt	Tausend Personen	95	21	154	60	133
	%	0,25	0,05	0,40	0,16	0,35
Frauen	Tausend Personen	102	21	122	48	114
	%	0,54	0,11	0,65	0,26	0,61
Männer	Tausend Personen	- 6	0	32	11	19
	%	- 0,03	0,00	0,16	0,06	0,10
Vollzeitäquivalente (VZÄ)⁷						
Gesamt	Tausend VZÄ	109	15	185	41	143
	%	0,31	0,04	0,52	0,12	0,40
Frauen	Tausend VZÄ	138	26	164	49	148
	%	0,89	0,17	1,06	0,32	0,95
Männer	Tausend VZÄ	- 29	- 11	21	- 8	- 5
	%	- 0,14	- 0,05	0,11	- 0,04	- 0,02
Fiskalische Effekte in Mrd Euro⁸		27,6	6,9	- 4,0	5,5	7,7

1 – Die Tabelle weist die Veränderung im Vergleich zum Status quo aus. 2 – Mit einem übertragbaren Höchstbetrag in Höhe der abzugsfähigen Unterhaltszahlungen von 13 805 Euro. 3 – In Höhe von 7 061 Euro bei ansonsten grundsätzlicher Individualbesteuerung. Der Betrag berechnet sich für das Jahr 2023 als Existenzminimum Paare abzüglich Grundfreibetrag = 17 969 – 10 908 Euro (IWF, 2019). 4 – In Anlehnung an Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2018). Die Grenze, bis zu welcher der Ehezusatzfreibetrag prinzipiell ausgezahlt wird, um den Faktor 10 908/9 000 auf 49 159 Euro erhöht (vgl. auch die Anpassung bei Bach et al. (2020), Blömer et al. (2021a), Blömer und Peichl (2023)). 5 – Ungeminderte Steuergutschrift für Ehepaare in Höhe von 1 446 Euro bei ansonsten grundsätzlicher Individualbesteuerung. Der Betrag errechnet sich als tarifliche Einkommensteuerlast eines Alleinstehenden bei einem zu versteuernden Einkommen von 17 969 Euro. Die Steuergutschrift wird der Summe der Einkommensteuerlast beider Partner gegenübergestellt. Es gibt dabei keine Auszahlung einer negativen Steuerschuld. Als Bemessungsgrundlage für den Solidaritätszuschlag gilt weiterhin die ungeminderte Einkommensteuer ohne Berücksichtigung der Steuergutschrift. 6 – Gibt an, wie viele Erwerbspersonen zusätzlich in Beschäftigung wechseln. 7 – Beschäftigungseffekt umgerechnet in Vollzeitbeschäftigte mit 40 Wochenarbeitsstunden. 8 – Unter Berücksichtigung von Änderungen des Arbeitsangebots aufgrund von Verhaltensanpassungen. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des gesamtstaatlichen Budgets.

Quelle: Blömer und Peichl (2023)
© Sachverständigenrat | 23-341-01

Daten zur Tabelle

zusätzliche Steuereinnahmen (7,7 Mrd Euro) ergeben. Da nicht die Bemessungsgrundlage reduziert, sondern ein fixer Betrag erstattet wird, führt diese Variante nicht zu Entlastungen, die mit dem zu versteuernden Einkommen ansteigen. Diese Reformvariante hat vergleichsweise **starke Effekte auf die Arbeitsmarktpartizipation und die angebotene Arbeitsstundenzahl**, da die steuerliche Grenzbelastung jener der Individualbesteuerung entspräche (JG 2021 Kasten 22). [↘ TABELLE 21](#) Die Arbeitsangebotseffekte sind daher ähnlich denen der reinen Individualbesteuerung, die verfassungsrechtlich allerdings nicht möglich ist. Die **Steuermehreinnahmen** wären mit 7,7 Mrd Euro höher als beim Realsplitting. Diese Mehreinnahmen würden insbesondere bei Ehepaaren mit hohen Einkommen und bei Ehepaaren mit nur einer verdienenden Person erzielt.

342. Ein Nachteil dieser Reformoption liegt in erheblichen **verfassungsrechtlichen Risiken der Individualbesteuerung mit Steuerabzug**. So erscheint es fraglich, ob ein Steuerabzug, der der Steuerlast auf das Existenzminimum eines Singles zum Eingangssteuersatz entspricht, mit der verfassungsrechtlichen Auflage kompatibel ist, dass mindestens das Existenzminimum des Paares von der steuerlichen Bemessungsgrundlage abgezogen werden muss. Diese Reformvariante entspricht zumindest nicht der aktuellen Steuersystematik. So ist der Einkommensteuertarif progressiv gestaltet, und auch sonstige Steuerentlastungen, insbesondere Abzüge von der Bemessungsgrundlage, folgen dieser Progression. Würde man den Steuerabzugsbetrag so hoch ansetzen, dass Spitzensteuersatzzahlende keinen finanziellen Nachteil haben, wären hohe Steuerausfälle für den Staat zu erwarten.
343. Der **Gini-Koeffizient sinkt je nach Reformvariante** um 0,1 bis 0,3 Prozentpunkte (Blömer und Peichl, 2023), da alle Reformvarianten eine Begrenzung des Splittingvorteils vorsehen und dadurch höhere Einkommensgruppen relativ etwas schlechter gestellt werden. Beim Realsplitting sinkt das verfügbare Haushaltseinkommen in allen Einkommensdezilen. Beim abnehmenden Ehezusatzfreibetrag und dem Steuerabzug ist dieser Rückgang auf die oberen drei Dezile beschränkt, während die Einkommensdezile 3 bis 6 am stärksten profitieren. Beim ungeminderten Ehezusatzfreibetrag sinkt nur das verfügbare Haushaltseinkommen im obersten Dezil geringfügig, während die Dezile 3 bis 9 deutlich mehr Haushaltseinkommen zur Verfügung haben. Die **Armutsgefährdungsquote steigt**, vor allem in den drei Varianten mit den höchsten Erwerbsanreizeffekten (ungeminderter Ehezusatzfreibetrag, abnehmender Ehezusatzfreibetrag und dem Steuerabzug: um 0,71, 0,31 bzw. 0,38 Prozentpunkte), da mehr Menschen in Arbeit kommen, wodurch die Armutsgefährdungsschwelle steigt. Mit fixer Armutsgefährdungsschwelle würde die Armutsgefährdungsquote dagegen leicht sinken (–0,05, –0,06 und –0,01 Prozentpunkte) (Blömer und Peichl, 2023).
344. **Mittels verschiedener Reformoptionen für das Ehegattensplitting lassen sich positive Arbeitsangebotseffekte erzielen**. Die stärksten Erwerbsanreizeffekte bietet die Variante des ungeminderten Ehezusatzfreibetrags, die rechtlich unproblematisch sein dürfte, jedoch mit Steuerausfällen einhergeht. Ebenfalls sehr hohe Erwerbsanreize und zudem deutliche Steuermehreinnahmen bietet die Steuerabzugsvariante, bei der jedoch erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken bestehen. Der abnehmende Ehezusatzfreibetrag führt zu deutlich

geringeren Erwerbsanreizen und etwas kleineren Steuereinnahmen, könnte verfassungsrechtlich jedoch weniger problematisch sein (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2018). Die Variante des Realsplittings geht mit den geringsten Effekten auf Erwerbsanreize und Steuereinnahmen einher.

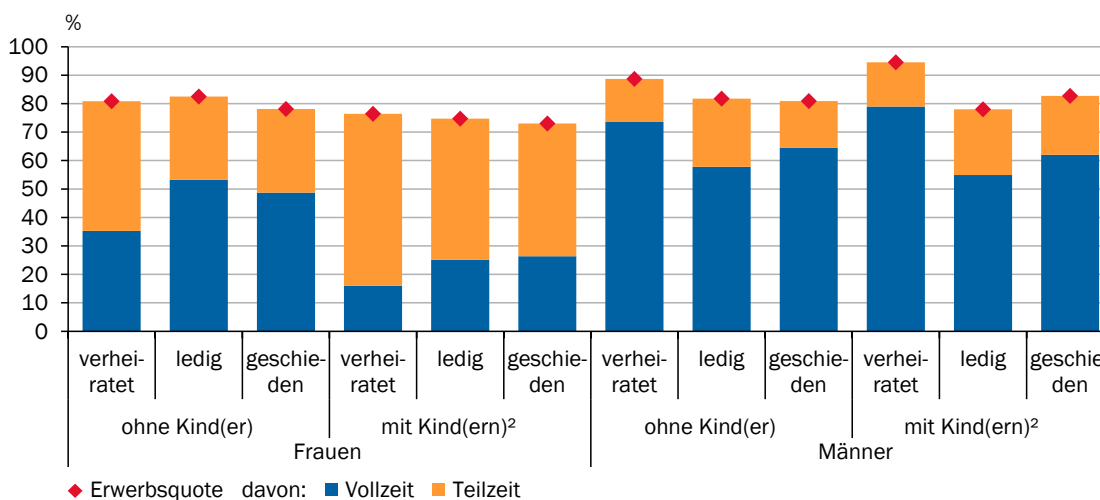
2. Erwerbsmöglichkeiten stärken

Kinderbetreuungsmöglichkeiten ausbauen

345. Die Erwerbstätigenquote von Frauen steigt zwar seit Jahren und nähert sich derjenigen von Männern an (Lembcke et al., 2021), gleichzeitig ist die Teilzeitquote noch immer deutlich höher als die der Männer. **Besonders hoch ist die Teilzeitquote bei Frauen mit Kindern.** [↪ ABBILDUNG 105](#) Der Gender Care Gap misst, wie viel Zeit Frauen im Vergleich zu Männern zusätzlich für unbezahlte Sorgearbeit, etwa Kinderbetreuung und Hausarbeit, aufbringen. **Frauen wenden in Partnerschaften rund 52 % mehr Zeit als Männer für Care-Arbeit auf** (BMFSFJ, 2017). In Paaren mit Kindern wenden sie sogar rund 83 % mehr Zeit für diese Aufgaben auf. Damit leisten Frauen insbesondere aufgrund der Kinderbetreuung täglich im Durchschnitt 2 Stunden und 30 Minuten mehr Care-Arbeit als Männer. **Bessere Kinderbetreuungsangebote könnten die notwendige Zeit für Care-Arbeit in der Familie reduzieren.** Dann könnten Frauen in größerem Umfang einer Erwerbstätigkeit nachgehen, Karrierechancen besser wahrnehmen und ein höheres Einkommen erzielen (JG 2021 Ziffer 290). Zudem würde insbesondere für alleinerziehende Frauen die Erwerbsarbeit erleichtert.

↪ ABBILDUNG 105

Erwerbs- und Teilzeitquoten nach Geschlecht und Familienstand¹



1 – Anteil der jeweiligen Personengruppe in Erwerbsarbeit bzw. in Teilzeit. Bei den Ledigen und Geschiedenen sind Lebensformen mit weiteren Erwachsenen im Haushalt enthalten. 2 – Haushalt mit Kind(ern) unter 14 Jahren.

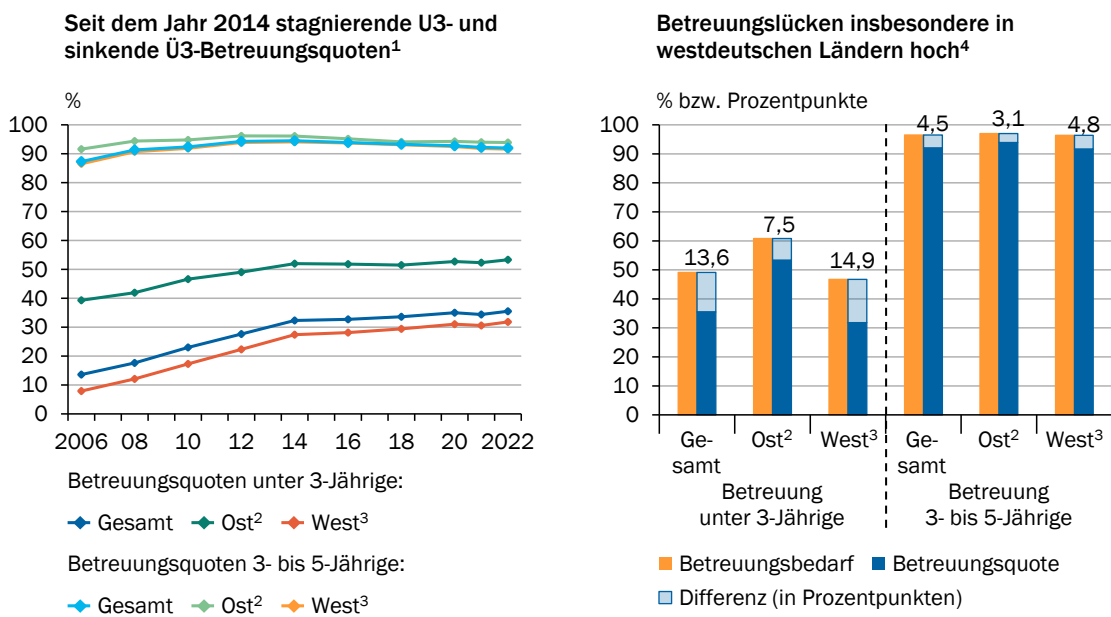
Quellen: SOEP v37, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-334-01

Daten zur Abbildung

346. Fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten verhindern eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen, was für diese zu einem geringeren Lebenseinkommen führt (Brändle et al., 2022). Die **Differenz zwischen Betreuungsquote und Betreuungsbedarf für Kinder unter 3 Jahren**, die Betreuungslücke, lag im Jahr 2022 in Deutschland bei 13,6 Prozentpunkten, was etwa 321 300 Betreuungsplätzen entspricht. [ABBILDUNG 106 RECHTS](#) Regional ergeben sich deutliche Unterschiede – so liegt die Lücke in ostdeutschen Ländern bei 7,5 Prozentpunkten und in westdeutschen Ländern bei 14,9 Prozentpunkten (BMFSFJ, 2023b). Trotz des seit August 2013 existierenden **Rechtsanspruchs** für die Betreuung von Kindern unter 3 Jahren ist die Betreuungsquote in den vergangenen Jahren kaum gestiegen. [ABBILDUNG 106 LINKS](#) Die **Betreuungsquote für 3- bis 5-Jährige** liegt im Jahr 2022 bei 92,0 % und setzt damit einen seit dem Jahr 2013 tendenziell **sinkenden Trend** fort. Dies ist darin begründet, dass zwar immer mehr Kinder betreut werden, jedoch die Anzahl der Kinder in dieser Alterskategorie wächst. Hier wünschen sich 96,5 % der Eltern eine Betreuung für ihr Kind, sodass sich auch hier eine Differenz von 4,5 Prozentpunkten ergibt (BMFSFJ, 2023b). [ABBILDUNG 106 RECHTS](#) Der Unterschied in der Betreuungslücke zwischen Ost- und Westdeutschland beläuft sich für die Gruppe der 3- bis 5-jährigen nur auf 1,7 Prozentpunkte. Eine **deutliche Betreuungslücke** findet sich in der **Ganztagsbetreuung an Grundschulen**. Während sich im Jahr 2022 die Differenz in Ostdeutschland auf 7 Prozentpunkte beläuft (bei einer Betreuungsquote von 83 %), liegt sie in Westdeutschland bei 21 Prozentpunkten (bei einer Betreuungsquote von 48 %).
347. Neben der Anzahl von Kinderbetreuungsplätzen sind die **Qualität sowie die zeitliche Verfügbarkeit der Betreuung entscheidend** (Rainer et al., 2011;

ABBILDUNG 106

Entwicklung der Kinderbetreuungsquoten in Deutschland



1 – Stichtag im März des jeweiligen Jahres. In den Jahren 2006 bis 2018 Daten im Zweijahresrhythmus, ab dem Jahr 2020 jährliche Daten. 2 – Ostdeutschland mit Berlin. 3 – Westdeutschland. 4 – Stichtag 1. März 2022.

Quelle: BMFSFJ (2023b)

© Sachverständigenrat | 23-288-02

Daten zur Abbildung

Bonin et al., 2013; Müller et al., 2013; JG 2021 Ziffern 362 ff.). Zum einen ist die Qualität der Betreuung ein wesentlicher Faktor für einkommensstarke Familien, um institutionelle Kinderbetreuung in Anspruch zu nehmen (Schmitz et al., 2017). Zum anderen ist sie einer der effektivsten Wege, Chancengleichheit für Kinder mit unterschiedlichem sozioökonomischen Hintergrund herzustellen (Anderson und Levine, 1999; Gathmann und Sass, 2018; Busse und Gathmann, 2020). Ein wichtiger Faktor ist dabei der Personalschlüssel, also wie viele Kinder durchschnittlich auf eine betreuende Person kommen. Ein besserer Personalschlüssel geht mit einer besseren Entwicklung der Kinder einher (Viernickel und Schwarz, 2009). Während dieser in Westdeutschland im U3-Bereich bei 3,6 Kindern pro betreuender Person und damit nahe am empfohlenen Personalschlüssel von 3,0 liegt, weicht der Schlüssel in Ostdeutschland mit 5,7 deutlich von dieser Empfehlung ab (Geis-Thöne, 2020; Bock-Famulla et al., 2021). Insgesamt besteht weiterhin Verbesserungspotenzial in der Kinderbetreuung (JG 2021 Ziffern 362 ff.). **Es gilt daher, den quantitativen und qualitativen Ausbau von Kinderbetreuungsplätzen weiter voranzutreiben.** Hierzu gehört insbesondere die zeitliche Abstimmung der Betreuungsmöglichkeiten mit den Arbeitszeiten der Eltern. Eine Teilzeitbetreuung führt kaum zu einer Vollzeiterwerbstätigkeit beider Partner (Rainer et al., 2011).

348. **Für armutsgefährdete Familien sind beitragsfreie Kinderbetreuungsplätze wichtig,** damit für die Eltern die Möglichkeit zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit besteht und Kinder nicht aus finanziellen Gründen von der Betreuung ausgeschlossen sind. Für einkommensschwache Haushalte wiegen die Kosten der Kinderbetreuung relativ schwerer (Spieß, 2022). Familien mit Einkommen unterhalb der Armutsgefährdungsgrenze zahlen 8,8 % ihres Haushaltsnettoeinkommens für die Betreuung in Kindertageseinrichtungen, während Familien mit Einkommen oberhalb der Armutsgefährdungsschwelle nur 5,2 % aufbringen müssen (Bertelsmann Stiftung, 2018). Gleichzeitig weisen einkommensstarke Familien für eine gute Betreuung durchaus eine hohe Zahlungsbereitschaft auf, sodass eine flächendeckend einkommensunabhängige unentgeltliche Bereitstellung von Betreuungsplätzen wenig ratsam wäre (Lembcke et al., 2021).
349. Verschiedene empirische Studien legen nahe, dass **durch den Ausbau von institutionellen Betreuungsangeboten die Erwerbstätigkeit von Müttern** im vergangenen Jahrzehnt **deutlich gestiegen ist** (Rainer et al., 2011; Bonin et al., 2013; Müller et al., 2013; Zoch und Hondralis, 2017; Müller und Wrohlich, 2020; Zoch, 2020; Neuberger et al., 2022). Das zwischen den Jahren 2013 und 2015 gezahlte **Betreuungsgeld wirkte diesem Anstieg kurzfristig entgegen.** Es war eine familienbezogene Leistung, die für die private Betreuung von zwei- bis dreijährigen Kindern außerhalb der öffentlichen Kinderbetreuung geleistet wurde. Nach der Abschaffung auf Bundesebene wurden auf Landesebene in Bayern, Thüringen und Sachsen ähnliche, teilweise bereits länger bestehende, Leistungen fortgeführt. Empirische Studien zu ähnlichen Leistungen in anderen Ländern deuten darauf hin, dass solche Leistungen die Erwerbsbeteiligung von Müttern reduzieren und die Einkommensschere zwischen Frauen und Männern verstärken (Rønsen, 2009; Hardoy und Schøne, 2010; Rønsen und Kitterød, 2010; Bungum und Kvande, 2013; Lembcke et al., 2021). Die dadurch geringere

Erwerbsbeteiligung erhöht langfristig die Wahrscheinlichkeit, dass die betroffenen Frauen in Armutsgefährdung geraten.

Weiterbildungs- und Gesundheitsmaßnahmen fördern

350. Weiterbildung erstreckt sich vom selbständigen informellen Lernen über nicht-formale Bildungsaktivitäten bis zur formalen Bildung (JG 2022 Ziffern 369 ff.). **Die Teilnahme an Weiterbildungen hat positive Auswirkungen auf die Arbeitsmarktchancen der teilnehmenden Personen**, was der Armutsgefährdung entgegenwirken kann. So führt Weiterbildung zu höheren Löhnen (Könings und Vanormelingen, 2015; Adriaans et al., 2019; Ruhose et al., 2019; Dauth, 2020; Bönke et al., 2022), erhöht die Wahrscheinlichkeit, nach einer Entlassung wieder beschäftigt zu werden (Schmidpeter und Winter-Ebmer, 2021) und kann beim Wechsel aus vom Strukturwandel bedrohten Arbeitsplätzen helfen (Nedelkoska und Quintini, 2018; Tamm, 2018).
351. Zur **Förderung der Weiterbildung** sollten **finanzielle Anreize** und **günstige Rahmenbedingungen** gesetzt werden. So sollten indirekte Weiterbildungskosten durch Bildungs(teil)zeit und ein individuelles Lernkonto abgedeckt und die Teilnahme an Weiterbildungen durch Prämien gefördert werden (JG 2022 Ziffern 391 ff.). Zudem gilt es, die Weiterbildungsangebote flächendeckend auszubauen. Um eine hohe Inanspruchnahme der Weiterbildungsangebote zu erreichen, sollten Angebote niedrigschwellig sein (Koscheck und Samray, 2018). Arbeitsplatznahe und praxisorientierte Lernprozesse können die Weiterbildungsbeteiligung von Personen, die vor organisiertem Lernen zurückschrecken, zusätzlich erhöhen (Pothmer et al., 2019; OECD, 2021). Ein Beispiel ist die Förderung von Weiterbildungsmentorinnen und -mentoren. Betriebliche Vertrauensleute versuchen durch niedrigschwellige Ansprache und arbeitsplatzbezogene Beratung insbesondere Arbeitnehmende mit negativen Bildungserfahrungen sowie Geringqualifizierte zur Weiterbildung anzuregen. Dies soll insbesondere die Weiterbildungsbeteiligung in Unternehmen erhöhen, die besonders durch den technologischen Wandel betroffen sind (BMBF, 2023).

Darüber hinaus können die Grundlagen für lebensbegleitendes Lernen schon im Kita- und Schulsystem geschaffen werden. Die **Digitalisierung an Schulen** kann zur Chancengleichheit im Bildungssystem beitragen (JG 2021 Ziffern 365 ff.). **Sozialarbeit** kann in Form von Beratungs- und Mentorenprogrammen die soziale Mobilität erhöhen. Insbesondere können **Tutorenprogramme** für Kinder und Jugendliche die Bildungschancen steigern (Levine, 2014). Mit dem Programm „Aktion zusammen wachsen“ regt etwa das BMFSFJ bürgerschaftliches Engagement bei der Unterstützung von zugewanderten Kindern und Jugendlichen an (BMFSFJ, 2020).

352. Für zugewanderte Personen bestehen häufig trotz vorhandener Berufsqualifikation Hemmnisse zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit. So können Sprachbarrieren durch **Sprach- und Integrationskurse** reduziert werden. Allgemeine Sprachkurse sowie Berufssprach- und Integrationskurse sind geeignet, die Erwerbstätigkeit positiv zu beeinflussen (Brücker et al., 2020), indem sie die Erwerbsbeteiligungsquote der Teilnehmenden erhöhen (Lang, 2022) und zusätzlich die zu

erwartenden Gehälter steigern (Chiswick und Miller, 2015). Darüber hinaus könnte ein Abbau von Gleichwertigkeitsprüfungen es zugewanderten Personen schneller ermöglichen, Erwerbsarbeit aufzunehmen und ihrer Qualifikation entsprechend zu arbeiten (JG 2022 Ziffer 454).

353. **Gesundheitsfördernde Maßnahmen** können die Gesundheitslage der Menschen verbessern und zudem die Möglichkeit zur **dauerhaften Reintegration in den Arbeitsmarkt erhöhen**. Arbeitslose leiden öfter an psychischen und physischen Krankheiten als vergleichbare Erwerbspersonen (Kroll et al., 2016) und sind häufiger armutsgefährdet. ↘ ZIFFER 305 Da sie nicht durch Präventionsmaßnahmen über traditionelle Wege wie Schulen oder Betriebe erreicht werden können, ist eine Verbindung von Gesundheits- und Weiterbildungsmaßnahmen oder eine Einbettung von gesundheitsfördernden Maßnahmen in kommunale Gemeinwesenarbeit oder in den Arbeitsplatz zu empfehlen (Hollederer, 2021).

3. Direktzahlungen an Haushalte ermöglichen

354. Ein **Direktzahlungsmechanismus, der alle Haushalte in Deutschland erreicht**, würde den wirtschafts- und sozialpolitischen Instrumentenkasten um ein schnell einsetzbares, effektives und potenziell effizientes Mittel erweitern. Direktzahlungen sind Eingriffen in das Steuer- oder Preissystem oft vorzuziehen, da sie richtig ausgestaltet die Knappheitssignale von Preisen nicht verzerren und somit **Fehlanreize vermeiden** können. Beispielsweise gingen energiepreissenkende Instrumente in der Energiekrise, wie etwa die temporäre Senkung der Energiesteuer auf Treibstoffe (Tankrabatt), mit dem unerwünschten Anreiz einher, mehr Energie zu nutzen. Zwar besteht bei Direktzahlungen ein Einkommenseffekt. Dieser hat aber bei einer angemessenen Dimensionierung deutlich geringere Auswirkungen auf die Nachfrage als der durch relative Preisänderungen erzeugte Substitutionseffekt von relativ verteuerten zu relativ vergünstigten Gütern (Hemmerlé et al., 2023).

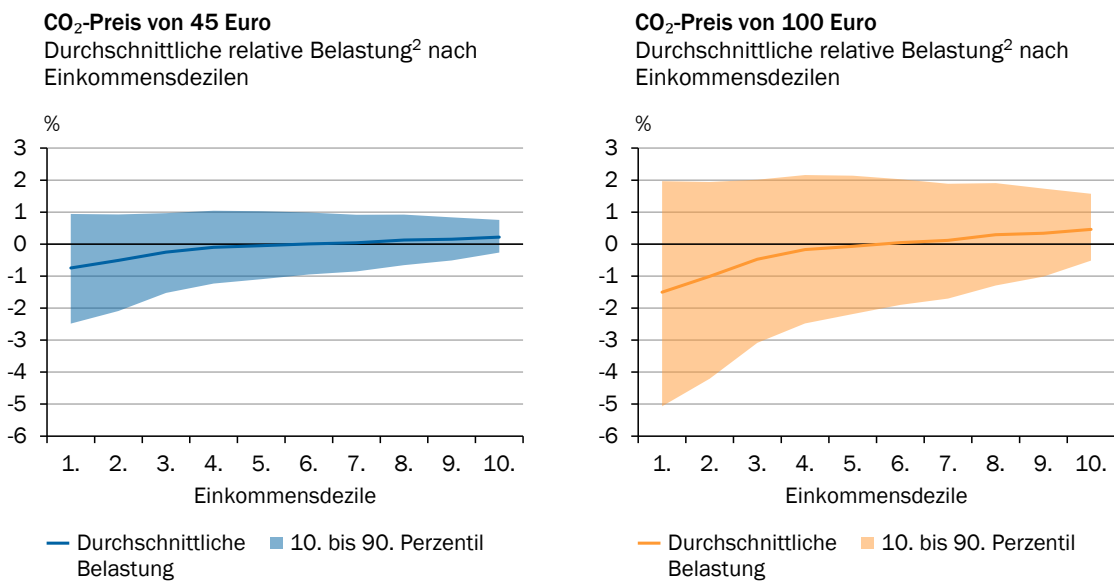
Pauschale Direktzahlungen können zudem eine progressive Verteilungswirkung haben, wenn sie versteuert werden. Außerdem können sie im Gegensatz zu Transferleistungen oder Senkungen der Einkommensteuer im Idealfall alle Personen erreichen, während das bestehende Steuer-Transfer-System aktuell nicht alle Personen erfasst. Für zielgenaue Wirkungen in einzelnen Politikbereichen müsste der Direktzahlungsmechanismus genauso wie alle anderen Entlastungsmaßnahmen mit ausführlichen Datenquellen verknüpft sein. Mittel- bis langfristig wären daher Verknüpfungen des Direktzahlungsmechanismus mit verschiedenen Indikatoren, vor allem einkommensbezogenen Daten, zur Erhöhung der Zielgenauigkeit denkbar. Als dringender erster Schritt sollte das **Instrument jedoch so schnell wie möglich in pauschaler Form pro Kopf für alle Bürgerinnen und Bürger als Klimageld einsetzbar gemacht werden**.

Anwendungsfälle: Kriseninstrument und Klimageld

355. **Direktzahlungen** sind insbesondere für **zwei Anwendungsfälle** im Gespräch. **Zum einen** wären sie eine sinnvolle **Ergänzung staatlicher Instrumente in Krisensituationen**. Das aktuelle soziale Sicherungssystem ist wenig geeignet, um Haushalte kurzfristig zielgenau zu entlasten. Dazu werden zu viele bedürftige Personengruppen von unterschiedlichen Behörden betreut. Zudem können besonders betroffene Personengruppen teilweise nicht identifiziert oder nur schwer finanziell erreicht werden. Beispielsweise wäre in der Energiekrise im vergangenen Jahr angesichts stark und schnell steigender Preise für verschiedene Energieträger ein unbürokratisches und schnelles Entlastungsinstrument in Form von direkten Zahlungen an Haushalte wünschenswert gewesen (JG 2022 Ziffer 194). **In Krisenzeiten** könnten Direktzahlungen zudem **das Vertrauen in** die Handlungsfähigkeit der **Regierung erhöhen** und Entlastungen spürbar machen. Steuersenkungen oder Erhöhungen von Transferleistungen sind dagegen weniger sichtbar und nicht unmittelbar mit dem Entlastungsgrund in Verbindung zu bringen (Carattini et al., 2017; Klenert et al., 2018; Stede et al., 2020). Zukünftig könnten Direktzahlungen als Kriseninstrument zielgenauer ausgerichtet werden, wenn sie mit relevanten Haushaltscharakteristika, wie z. B. Einkommen, verknüpft werden und damit könnten Verteilungen nach dem Gießkannenprinzip reduziert werden.
356. **Zum anderen** können Direktzahlungen genutzt werden, um **Einkommenseffekte**, die mit Steuerungsinstrumenten einhergehen, **auszugleichen**. Dazu zählt **beispielsweise ein Klimageld**, auf dessen Vorteile der Sachverständigenrat genauso wie andere Institutionen seit Längerem hinweist (Kellner et al., 2022; Bach et al., 2023; SG 2019 Ziffern 220 ff.). Ein Klimageld kann die Härten, die mit der regressiven Verteilungswirkung der CO₂-Bepreisung einhergehen, abfedern, indem die Einnahmen aus dem nationalen Emissionshandel in Form eines Klimagelds pauschal an Bürgerinnen und Bürger ausgezahlt werden (SG 2019 Ziffern 220 ff.). Ein Gesamtpaket aus CO₂-Bepreisung und regelmäßigen pauschalen Auszahlungen, d. h. ohne eine einkommensabhängige Differenzierung, würde die unteren Einkommensgruppen relativ stärker entlasten. Eine derartige Rückverteilung dürfte die zunächst regressive Wirkung der CO₂-Bepreisung in eine progressive Verteilungswirkung umkehren (Groß et al., 2022; SG 2019 Ziffer 230). [ABBILDUNG 107](#)
357. Ein bedeutender **Vorteil des Klimagelds als Direktzahlung** liegt in der **Sichtbarkeit und damit** in der möglichen **höheren Akzeptanz** von politischen Maßnahmen, insbesondere im unteren Einkommensbereich. Ein Klimageld würde den Empfangenden mit jeder Überweisung die Entlastung deutlich machen und glaubhaft signalisieren, dass die CO₂-Bepreisung als Steuerungsinstrument zur Verhaltensänderung, nicht aber als zusätzliche Einnahmequelle für den Staat gedacht ist. Beides könnte die Akzeptanz der CO₂-Bepreisung und damit der Klimapolitik insgesamt erhöhen (Sommer et al., 2022; Kalkuhl et al., 2023). Die Höhe der Zahlung müsste jedoch spürbar sein und dürfte nicht deutlich niedriger ausfallen, als die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung es ermöglichen.

▸ ABBILDUNG 107

Verteilungswirkung einer CO₂-Bepreisung in Kombination mit einem pauschalen Klimageld¹



1 – Berechnungen für das Jahr 2018. Es wird ein einheitlicher nationaler CO₂-Preis angestrebt. Der Preis im EU-ETS lag im Februar 2023 bei 100 Euro je Tonne CO₂. Ist ein Konsumgut im EU-ETS erfasst, geht dieses aufgrund des über dem einheitlichen nationalen CO₂-Preises liegenden EU-ETS Preises nicht in die Berechnungen mit ein. Alle Szenarien sind einkommensneutral. Es wird eine einheitliche Kopfpauschale für Erwachsene und Kinder ausgezahlt. 2 – Belastung in Relation zum Nettoäquivalenzeinkommen.

Quellen: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018 Grundfile 3 (AAGSHB), Pothen und Tovar Reaños (2018), Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-443-02

[Daten zur Abbildung](#)

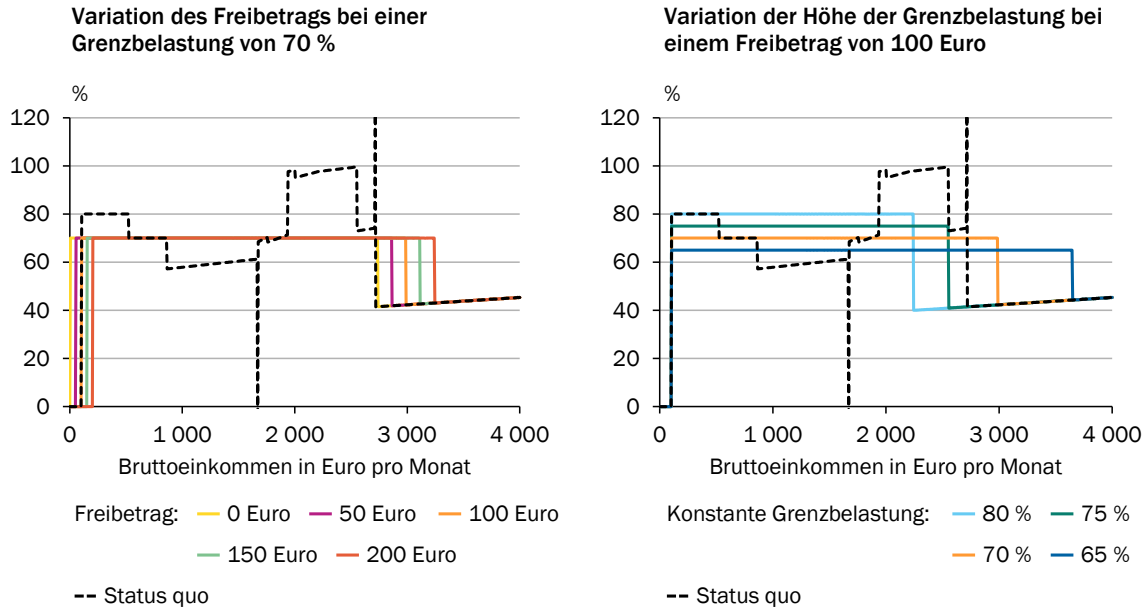
Umsetzung und Ausgestaltung

358. In Deutschland gibt es aktuell kein Instrument, das für Direktzahlungen an private Haushalte geeignet ist. Österreich nutzt ein solches Instrument dagegen bereits als Klimageld (BMK Österreich, 2023). Die **Bundesregierung plant** aktuell die **Umsetzung eines Direktzahlungsinstruments**, bei dem der steuerlichen Identifikationsnummer eine Kontonummer zugeordnet werden soll. **Im Jahr 2025** soll die technische Umsetzung erfolgen (Tagesspiegel, 2023). Lösungen für Menschen ohne Konto müssen noch gefunden werden. In Deutschland sind das weniger als 1 % der Erwachsenen (Demirgüç-Kunt et al., 2022). Denkbar wären Barcodeverfahren oder Barzahlungsschecks, wie sie beispielsweise die Bundesagentur für Arbeit nutzt (Kellner et al., 2022). Beide Varianten wären zwar kostenintensiv, würden aber nur für einen kleinen Teil der Bevölkerung genutzt. Offene Fragen zu technischen Details, wie der Auszahlungsbehörde, sollten schnellstmöglich geklärt werden, damit pauschale Direktzahlungen für das Klimageld und als Kriseninstrument umgehend eingesetzt werden können.

ANHANG

▸ ABBILDUNG 108

Reformvarianten mit einer konstanten Grenzbelastung¹



1 – Exemplarische Darstellung für eine alleinerziehende Person mit einem Kind im Alter von fünf Jahren. Es wird eine monatliche Warmmiete von 586 Euro unterstellt. Die Grenzbelastung entspricht dem Anteil eines zusätzlich verdienten Euros, der aufgrund von Transferentzug im Transfersystem, Einkommensteuer oder Sozialversicherungsbeiträgen wieder abgezogen wird. Siehe Plustext 14.

Quelle: Blömer und Peichl (2023)
© Sachverständigenrat | 23-480-01

[Daten zur Abbildung](#)

LITERATUR

- [Adriaans, J., S. Bohmann, S. Liebig, M. Priem und D. Richter \(2019\)](#), Einstellungen zu Armut, Reichtum und Verteilung in sozialen Lagen in Deutschland, Begleitforschung zum Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- [Alesina, A. und D. Rodrik \(1994\)](#), Distributive politics and economic growth, *Quarterly Journal of Economics* 109 (2), 465–490.
- [Anderson, P.M. und P.B. Levine \(1999\)](#), Child care and mothers' employment decisions, NBER Working Paper 7058, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- [Atkinson, A.B. und E. Marlier \(2010\)](#), Income and living conditions in Europe, hg. von. Europäische Kommission und Eurostat, Eurostat Statistical Books, Publications Office, Luxemburg.
- [Atkinson, A.B., T. Piketty und E. Saez \(2011\)](#), Top incomes in the long run of history, *Journal of Economic Literature* 49 (1), 3–71.
- [BA \(2023\)](#), Merkblatt Kinderzuschlag, Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- [Bach, S., H. Buslei, L. Felder und P. Haan \(2023\)](#), Verkehrs- und Wärmewende: CO₂-Bepreisung stärken, Klimageld einführen, Anpassungskosten verringern, *DIW Wochenbericht* 90 (23), 274–280.
- [Bach, S., B. Fischer, P. Haan und K. Wrohlich \(2020\)](#), Reform des Ehegattensplittings: Realsplitting mit niedrigem Übertragungsbetrag ist ein guter Kompromiss, *DIW Wochenbericht* 87 (41), 785–794.
- [BBSR \(2015\)](#), Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse des Wohngeldes, Bundesinstitut für Bau, Stadt- und Raumforschung, Bonn.
- [Becker, I. und R. Hauser \(2012\)](#), Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge, WSI-Diskussionspapier 180, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- [Bell, A., R. Chetty, X. Jaravel, N. Petkova und J. Van Reenen \(2019\)](#), Who becomes an inventor in America? The importance of exposure to innovation, *Quarterly Journal of Economics* 134 (2), 647–713.
- [Bellani, L. et al. \(2019\)](#), Aktuelle und vergangene Entwicklungen sozialer Mobilität im Lichte institutioneller und struktureller Rahmenbedingungen, Begleitforschung zum Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- [Bertelsmann Stiftung \(2018\)](#), ElternZOOM 2018 – Schwerpunkt: Elternbeteiligung an der KiTa-Finanzierung, Gütersloh.
- [Beznoska, M., T. Hentze, S. Kochskämper und M. Stockhausen \(2019\)](#), Die Besteuerung von Ehepaaren in Deutschland: Ökonomische Effekte verschiedener Reformvorschläge, *IW-Analyse* 133, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- [Biewen, M. \(2001\)](#), Measuring the effects of socio-economic variables on the income distribution: An application to the East German transition process, *Review of Economics and Statistics* 83 (1), 185–190.
- [Blank, F. \(2017\)](#), Das Rentenniveau in der Diskussion, *WSI Policy Brief* 13, Hans-Böckler-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI), Düsseldorf.
- [Blömer, M., P. Brandt und A. Peichl \(2021a\)](#), Raus aus der Zweitverdienerinnenfalle: Reformvorschläge zum Abbau von Fehlanreizen im deutschen Steuer- und Sozialversicherungssystem, ifo Forschungsbericht 126, im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- [Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl \(2019\)](#), Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!) – Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems, *ifo Schnelldienst* 72 (4), 34–43.
- [Blömer, M., S. Litsche und A. Peichl \(2021b\)](#), Gutachten zum Reformvorschlag „Kindergrundsicherung“, ifo Forschungsbericht 124, ifo Institut.
- [Blömer, M. und A. Peichl \(2023\)](#), Reformoptionen im deutschen Grundsicherungs- und Transfersystem sowie bei der Ehegattenbesteuerung, Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 04/2023, Wiesbaden.
- [Blömer, M. und A. Peichl \(2020\)](#), Für wen lohnt sich Arbeit? Partizipationsbelastungen im deutschen Steuer-, Abgaben- und Transfersystem, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Blömer, M. und A. Peichl (2019), Anreize für Erwerbstätige zum Austritt aus dem Arbeitslosengeld-II-System und ihre Wechselwirkungen mit dem Steuer- und Sozialversicherungssystem, ifo Forschungsbericht 98, ifo Institut, München.

BMAS (2023a), Bürgergeld: Grundsicherung für Arbeitsuchende – Zweites Buch Sozialgesetzbuch (SGB II), Fragen und Antworten, Ratgeber, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bonn.

BMAS (2023b), Hintergrundinfos zum Bürgergeld, <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Grundsicherung-Buergergeld/Buergergeld/Hintergrundinfos-zum-Buergergeld/hintergrundinfos-zum-buergergeld.html>, abgerufen am 3.10.2023.

BMBF (2023), Weiterbildungsmentorinnen und Weiterbildungsmentoren, Bundesministerium für Bildung und Forschung, https://www.bmbf.de/bmbf/de/bildung/berufliche-bildung/foerderinitiativen-und-programme/weiterbildungsmentoren/weiterbildungsmentoren_node.html, abgerufen am 19.10.2023.

BMFSFJ (2023a), Eckpunkte zur Ausgestaltung der Kindergrundsicherung, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.

BMFSFJ (2023b), Kindertagesbetreuung Kompakt – Ausbaustand und Bedarf 2022, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.

BMFSFJ (2021), Neunter Familienbericht – Eltern sein in Deutschland, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.

BMFSFJ (2020), Aktion zusammen wachsen, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/engagement-und-gesellschaft/engagement-staerken/aktion-zusammen-wachsen>, abgerufen am 26.9.2023.

BMFSFJ (2017), Zweiter Gleichstellungsbericht – Erwerbs- und Sorgearbeit gemeinsam neu gestalten, Artikel 4BR199, Drucksache 18/12840, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.

BMK Österreich (2023), Klimabonus: So bekommen Sie Ihr Geld, Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, <https://www.klimabonus.gv.at/>, abgerufen am 7.9.2023.

Bock-Famulla, K., A. Münchow, F. Sander, D.P. Akko und J. Schütz (2021), Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2021, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Bonin, H. et al. (2013), Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland, Gutachten im Auftrag der Prognos AG für das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Bonin, H., E. Sommer, H. Stichnoth und F. Buhlmann (2018), Arbeitsangebotseffekte einer Reform des Kinderzuschlags, IZA Research Report 85, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.

Bönke, T., D. Hügle und L. Hammer (2022), Berufsabschluss durch Weiterbildung – Zur Wirksamkeit beruflicher Nachqualifizierung, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Brändle, T., P. Kugler und A. Zühlke (2022), Neue Erkenntnisse zum Lebenseinkommen von Berufsausbildung und Hochschulstudium im Vergleich: Die Rolle von Geschlecht und Erwerbsunterbrechungen, IAW-Projektbericht an den Baden-Württembergischen Industrie- und Handelskammertag, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen.

Brenke, K. (2018), Armut: vom Elend eines Begriffs, Wirtschaftsdienst 98 (4), 260–266.

Breuer, C. (2018), Ein Grundeinkommen für Kinder, Wirtschaftsdienst 98 (7), 481–488.

Brücker, H., Y. Kosyakova und E. Schuß (2020), Fünf Jahre seit der Fluchtmigration 2015: Integration in Arbeitsmarkt und Bildungssystem macht weitere Fortschritte, IAB-Kurzbericht 4/2020, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

Bruckmeier, K., R.T. Riphahn und J. Wiemers (2021), Misreporting of program take-up in survey data and its consequences for measuring non-take-up: new evidence from linked administrative and survey data, *Empirical Economics* 61 (3), 1567–1616.

Bruckmeier, K. und J. Wiemers (2018), Benefit take-up and labor supply incentives of interdependent means-tested benefit programs for low-income households, *Comparative Economic Studies* 60 (4), 583–604.

Bundesregierung (2023a), Mehr Wohngeld für zwei Millionen Haushalte, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/entlastung-fuer-deutschland/wohngeldreform-2125018>, abgerufen am 3.10.2023.

[Bundesregierung](#) (2023b), Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung und zur Änderung weiterer Bestimmungen (Bundeskindergrundsicherungsgesetz - BKG), Berlin, 27. September.

[Bungum](#), B. und E. Kvande (2013), The rise and fall of cash for care in Norway: Changes in the use of child-care policies, *Nordic Journal of Social Research* 4 (1), 31–54.

[Buslei](#), H., J. Geyer und P. Haan (2023), Zur Entwicklung der Altersarmut bei Änderungen der Rentenanpassungsregeln und weiterer Reformen, Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 05/2023, Wiesbaden.

[Buslei](#), H., J. Geyer, P. Haan und M. Harnisch (2019), Wer bezieht Grundsicherung im Alter? – Eine empirische Analyse der Nichtinanspruchnahme, *FNA-Journal* 4/2019, Forschungsnetzwerk Alterssicherung, Berlin.

[Busse](#), A. und C. Gathmann (2020), Free daycare policies, family choices and child development, *Journal of Economic Behavior and Organization* 179, 240–260.

[BVerfG](#) (2019), Urteil des Ersten Senats vom 5. November 2019, Gerichtsentscheidung 1 BvL 7/16 – Rn. 1-225, Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe, 5. November.

[BVerfG](#) (2010a), Urteil des Ersten Senats vom 9. Februar 2010, Gerichtsentscheidung 1 BvL 1/09 – Rn. 1-220, Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe, 9. Februar.

[BVerfG](#) (2010b), Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 11. März 2010, Gerichtsentscheidung 1 BvR 3163/09 – Rn. 1-10, Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe, 11. März.

[BVerfG](#) (1957), Steuersplitting, Beschluss 1 BvL 4/54, Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe, 17. Januar.

[Carattini](#), S., M. Carvalho und S. Fankhauser (2017), How to make carbon taxes more acceptable, Policy Report, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science, London.

[Cerra](#), V., R. Lama und N. Loayza (2021), Links between growth, inequality, and poverty: A survey, IMF Working Paper WP/21/68, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

[Chetty](#), R. et al. (2022), Social capital I: Measurement and associations with economic mobility, *Nature* 608 (7921), 108–121.

[Chetty](#), R. und N. Hendren (2018), The impacts of neighborhoods on intergenerational mobility II: County-level estimates, *Quarterly Journal of Economics* 133 (3), 1163–1228.

[Chiswick](#), B.R. und P.W. Miller (2015), Chapter 5 – International migration and the economics of language, in: Chiswick, B.R. und P.W. Miller (Hrsg.), *Handbook of the Economics of International Migration*, Bd. 1, North-Holland, Amsterdam und Oxford, 211–269.

[Dauth](#), C. (2020), Regional discontinuities and the effectiveness of further training subsidies for low-skilled employees, *ILR Review* 73 (5), 1147–1184.

[De Courson](#), B. und D. Nettle (2021), Why do inequality and deprivation produce high crime and low trust?, *Scientific Reports* 11 (1), 1937.

[Demirgüç-Kunt](#), A., L. Klapper, D. Singer und S. Ansar (2022), Global Findex Database 2021: Financial inclusion, digital payments, and resilience in the age of COVID-19, Weltbank, Washington, DC.

[Deutscher Bundestag](#) (2023), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Heidi Reichinnek, Susanne Ferschl, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 20/6642, Berlin, 3. Mai.

[DIW Econ](#) (2023), Kosten (k)einer Kindergrundsicherung: Folgekosten von Kinderarmut, Kurzexpertise für die Diakonie Deutschland, Berlin.

[Dodin](#), M., S. Findeisen, L. Henkel, D. Sachs und P. Schuele (2021), Social mobility in Germany, CESifo Working Paper 9200, CESifo Network, München.

[Dorn](#), F., C. Fuest, L. Immel und F. Neumeier (2018), Inequality and extremist voting: Evidence from Germany, Konferenzpapier, VfS Annual Conference 2018: Digital Economy – Session: Voting I, No. F03-V1, Verein für Socialpolitik, Freiburg im Breisgau, 2. September.

[Effertz](#), T., S. Engel, F. Verheyen und R. Linder (2016), The costs and consequences of obesity in Germany: A new approach from a prevalence and life-cycle perspective, *European Journal of Health Economics* 17 (9), 1141–1158.

- Entorf, H. und H. Spengler (2000), Socioeconomic and demographic factors of crime in Germany: Evidence from panel data of the German states, *International Review of Law and Economics* 20 (1), 75–106.
- Eurostat (2022), EU statistics on income and living conditions (EU-SILC) methodology, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_\(EU-SILC\)_methodology](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU-SILC)_methodology), abgerufen am 1.9.2023.
- Fajnzylber, P., D. Lederman und N. Loayza (2002), Inequality and violent crime, *Journal of Law and Economics* 45 (1), 1–39.
- Ferreira, I.A., R.M. Gisselquist und F. Tarp (2022), On the impact of inequality on growth, human development, and governance, *International Studies Review* 24 (1), viab058.
- Filomena, M. (2023), Unemployment scarring effects: An overview and meta-analysis of empirical studies, *Italian Economic Journal*, im Erscheinen, <https://doi.org/10.1007/s40797-023-00228-4>.
- Foerster, H. (2022), Untying the knot: How child support and alimony affect couples' decisions and welfare, Arbeitspapier, Boston College.
- Frick, J.R., J. Goebel, M.M. Grabka, O. Groh-Samberg und G.G. Wagner (2007), Zur Erfassung von Einkommen und Vermögen in Haushaltssurveys: Hocheinkommensstichprobe und Vermögensbilanz im SOEP, Data Documentation 19, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Friedrichsen, J., T. König und R. Schmacker (2018), Social image concerns and welfare take-up, *Journal of Public Economics* 168, 174–192.
- Friedrichsen, J. und R. Schmacker (2019), Die Angst vor Stigmatisierung hindert Menschen daran, Transferleistungen in Anspruch zu nehmen, *DIW Wochenbericht* 86 (26), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 455-461.
- Fuchs-Schündeln, N., D. Krueger und M. Sommer (2010), Inequality trends for Germany in the last two decades: A tale of two countries, *Review of Economic Dynamics* 13 (1), 103–132.
- Fuest, C. und A. Peichl (2020), Acht Elemente einer grundlegenden Reform des Steuer- und Transfersystems, *Wirtschaftsdienst* 100 (3), 162–165.
- Gathmann, C. und B. Sass (2018), Taxing childcare: Effects on childcare choices, family labor supply, and children, *Journal of Labor Economics* 36 (3), 665–709.
- Geis-Thöne, W. (2020), Kinderbetreuung: Über 340.000 Plätze für unter Dreijährige fehlen, *IW-Kurzbericht* 96/2020, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Gould, E.D., B.A. Weinberg und D.B. Mustard (2002), Crime rates and local labor market opportunities in the United States: 1979–1997, *Review of Economics and Statistics* 84 (1), 45–61.
- Grimm, V., C. Groß, T. Marxsen und M. Schwarz (2023), Folgen der Energiekrise: Wie viel Haushalte für Heizung/Warmwasser und Strom zahlen, SVRV Policy Brief, Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, Berlin.
- Groß, C., V. Grimm und G.G. Wagner (2022), Eine faire CO₂-Bepreisung macht es Verbraucher*innen leicht, sich klimafreundlich zu entscheiden, SVRV Policy Brief, Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, Berlin.
- Guio, A.-C., D. Gordon, H. Najera und M. Pomati (2017), Revising the EU material deprivation variables: 2017 edition, Eurostat Statistical Working Paper, Statistisches Amt der Europäischen Union, Luxemburg.
- Haan, P. und M. Schaller (2021), Heterogene Lebenserwartung, Forschungsprojekt im Auftrag des Sozialverbands VdK Deutschland, Politikberatung kompakt 171, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Hagenaars, A., K. de Vos und A. Zaidi (1994), Poverty statistics in the late 1980s: Research based on micro-data, Eurostat Study, Statistisches Amt der Europäischen Union, Luxemburg.
- Hardoy, I. und P. Schøne (2010), Incentives to work? The impact of a 'Cash-for-Care' benefit for immigrant and native mothers labour market participation, *Labour Economics* 17 (6), 963–974.
- Harnisch, M. (2019), Non-take-up of means-tested social benefits in Germany, DIW Berlin Discussion Paper 1793, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Hemmerlé, Y. et al. (2023), Aiming better: Government support for households and firms during the energy crisis, OECD Economic Policy Paper 32, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

- Henger, R. und M. Stockhausen (2022), Gefahr der Energiearmut wächst, IW-Kurzbericht 55, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, Berlin.
- Holleder, A. (2021), Gesundheitsförderung und Arbeitslosigkeit, in: BZgA (Hrsg.), Leitbegriffe der Gesundheitsförderung und Prävention: Glossar zu Konzepten, Strategien und Methoden, Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Köln.
- Hundenborn, J. und J. Enderer (2019), Die Neuregelung des Mikrozensus ab 2020, WISTA – Wirtschaft und Statistik 6/2019, 9–17.
- IWF (2019), Tax pressures and reforms options, IMF Country Report 19/214, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC, 25–48.
- Kalkuhl, M. et al. (2023), Optionen zur Verwendung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung: Steuer- und fiskalpolitische Aspekte der Energiewende, Ariadne-Kurz Dossier, Kopernikus-Projekt Ariadne, Potsdam.
- Kellner, M. et al. (2022), Analyse: Entlastung der Haushalte von der CO₂-Bepreisung: Klimageld vs. Absenkung der EEG-Umlage, Ariadne-Analyse, Kopernikus-Projekt Ariadne, Potsdam.
- Kelly, M. (2000), Inequality and crime, Review of Economics and Statistics 82 (4), 530–539.
- Klenert, D. et al. (2018), Making carbon pricing work for citizens, Nature Climate Change 8 (8), 669–677.
- Konings, J. und S. Vanormelingen (2015), The impact of training on productivity and wages: Firm-level evidence, Review of Economics and Statistics 97 (2), 485–497.
- Koscheck, S. und D. Samray (2018), Strategien zur Qualifizierung Bildungsferner aus Anbietersicht, Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 47 (1), 25–29.
- Kriekhaus, J., B. Son, N.M. Bellinger und J.M. Wells (2014), Economic inequality and democratic support, Journal of Politics 76 (1), 139–151.
- Kroll, L.E., S. Müters und T. Lampert (2016), Arbeitslosigkeit und ihre Auswirkungen auf die Gesundheit, Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz 59 (2), 228–237.
- Kuntz, B., P. Rattay, C. Poethko-Müller, R. Thamm, H. Hölling und T. Lampert (2018a), Soziale Unterschiede im Gesundheitszustand von Kindern und Jugendlichen in Deutschland – Querschnittergebnisse aus KiGGS Welle 2, Journal of Health Monitoring 3 (3), 19–35.
- Kuntz, B., J. Waldhauer, J. Zeiher, J.D. Finger und T. Lampert (2018b), Soziale Unterschiede im Gesundheitsverhalten von Kindern und Jugendlichen in Deutschland – Querschnittergebnisse aus KiGGS Welle 2, Journal of Health Monitoring 3 (2), 45–63.
- Lampert, T., J. Hoebel und L.E. Kroll (2019), Social differences in mortality and life expectancy in Germany. Current situation and trends, Journal of Health Monitoring 4 (1), 3–13.
- Lang, J. (2022), Employment effects of language training for unemployed immigrants, Journal of Population Economics 35 (2), 719–754.
- Lembcke, F.K., L. Nöh und M. Schwarz (2021), Anreizwirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems auf das Erwerbsangebot von Zweitverdienenden, Arbeitspapier 06/2021, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Levine, P.B. (2014), Designing effective mentoring programs for disadvantaged youth, Supporting disadvantaged youth, Proposal 4, Brookings Institution, The Hamilton Project, Washington, DC.
- Müller, K.-U. et al. (2013), Evaluationsmodul: Förderung und Wohlergehen von Kindern, Politikberatung kompakt 73, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Müller, K.-U. und K. Wrohlich (2020), Does subsidized care for toddlers increase maternal labor supply? Evidence from a large-scale expansion of early childcare, Labour Economics 62, 101776.
- Nedelkoska, L. und G. Quintini (2018), Automation, skills use and training, OECD Social, Employment and Migration Working Paper 202, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- Neuberger, F., T. Rüttenauer und M. Bujard (2022), Where does public childcare boost female labor force participation? Exploring geographical heterogeneity across Germany 2007–2017, Demographic Research 46 (24), 693–722.
- Niehues, J. (2022), Armut in Deutschland – Einfluss der Coronapandemie noch nicht ablesbar, Wirtschaftsdienst 102 (3), 181–184.

- OECD (2021), Continuing education and training in Germany, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- Peichl, A. (2020), Die Macht der Zahlen: Ein kritischer Blick auf die Quantifizierung von Ungleichheit, ifo Schnelldienst 73 (2), 6–9.
- Persson, T. und G. Tabellini (1994), Is inequality harmful for growth?, *American Economic Review* 84 (3), 600–621.
- Pickett, K.E. und R.G. Wilkinson (2015), Income inequality and health: A causal review, *Social Science & Medicine* 128, 316–326.
- Pothen, F. und M.A. Tovar Reaños (2018), The distribution of material footprints in Germany, *Ecological Economics* 153, 237–251.
- Pothmer, B. et al. (2019), Weiterbildung 4.0: Solidarische Lösungen für das lebenslange Lernen im digitalen Zeitalter, böll.brief – Teilhabegesellschaft 8, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin.
- Proaño, C.R., J.C. Peña und T. Saalfeld (2022), Inequality, macroeconomic performance and political polarization: a panel analysis of 20 advanced democracies, *Review of Social Economy*, <https://doi.org/10.1080/00346764.2022.2047768>.
- Rainer, H. et al. (2011), Kinderbetreuung, ifo Forschungsbericht 59, ifo Institut, München.
- Rønssen, M. (2009), Long-term effects of cash for childcare on mothers' labour supply, *Labour* 23 (3), 507–533.
- Rønssen, M. und R.H. Kitterød (2010), Chapter 6: Cash-for-care in Norway: Take-up, impacts and consequences for mothers, in: Sipilä, J., K. Repo und T. Rissanen (Hrsg.), *Cash-for-Childcare: The Consequences for Caring Mothers*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 89–108.
- Ruhose, J., S.L. Thomsen und I. Weilage (2019), The benefits of adult learning: Work-related training, social capital, and earnings, *Economics of Education Review* 72, 166–186.
- Schäfer, A. und H. Schwander (2019), 'Don't play if you can't win': Does economic inequality undermine political equality?, *European Political Science Review* 11 (3), 395–413.
- Schmidpeter, B. und R. Winter-Ebmer (2021), Automation, unemployment, and the role of labor market training, *European Economic Review* 137, 103808.
- Schmitz, S., C.K. Spieß und J.F. Stahl (2017), Kindertageseinrichtungen: Ausgaben der Familien sind von 1996 bis 2015 mitunter deutlich gestiegen, *DIW Wochenbericht* 84 (41), 889–903.
- Sommer, S., L. Mattauch und M. Pahle (2022), Supporting carbon taxes: The role of fairness, *Ecological Economics* 195, 107359.
- Spangenberg, U. (2016), Das Ehegattensplitting: Steuer- und verfassungsrechtliche Aspekte aus Gleichstellungssicht, GPS-Expertise für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Institut für gleichstellungsorientierte Prozesse und Strategien, Berlin.
- Spieß, C.K. (2022), Kita-Ökonomik – eine Perspektive für Deutschland, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 23 (1), 25–37.
- Statistisches Bundesamt (2018), Arbeitsmarkt auf einen Blick – Deutschland und Europa, Ausgabe 2018, Wiesbaden.
- Stede, J., S. Bach, R. Ismer, K. Meßerschmidt und K. Neuhoff (2020), Optionen zur Auszahlung einer Pro-Kopf-Klimaprämie für einen sozialverträglichen CO₂-Preis, Endbericht: Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen (fe 3/19), Politikberatung kompakt 155, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Stichnoth, H. et al. (2018), Kommt das Geld bei den Kindern an?, ZEW Gutachten, im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Stockhausen, M. und J. Niehues (2020), Ungleichheit(en), ein bekanntes Phänomen?, ifo Schnelldienst 73 (2), 3–6.
- Süß, P. (2020), Regional market income inequality and its impact on crime in Germany: A spatial panel data approach with local spillovers, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 240 (4), 387–415.
- Tagesspiegel (2023), Entlastung des CO₂-Preises: Mechanismus zur Auszahlung von „Klimageld“ wohl ab 2025, <https://www.tagesspiegel.de/politik/entlastung-des-co2-preises-mechanismus-zur-auszahlung-von-klimageld-wohl-ab-2025-10292425.html>, abgerufen am 7.9.2023.
- Tamm, M. (2018), Training and changes in job tasks, *Economics of Education Review* 67, 137–147.

[Topuz, S.G. \(2022\)](#), The relationship between income inequality and economic growth: Are transmission channels effective?, *Social Indicators Research* 162 (3), 1177–1231.

[Viernickel, S. und S. Schwarz \(2009\)](#), Schlüssel zu guter Bildung, Erziehung und Betreuung: Wissenschaftliche Parameter zur Bestimmung der pädagogischen Fachkraft-Kind-Relation, Expertise der Alice Salomon Hochschule, Der Paritätische Gesamtverband, Diakonisches Werk der EKD, Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Berlin.

[Wissenschaftlicher Beirat beim BMF \(2023\)](#), Reform der Grundsicherung, Gutachten 05/2023, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

[Wissenschaftlicher Beirat beim BMF \(2018\)](#), Zur Reform der Besteuerung von Ehegatten, Gutachten 02/2018, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

[Zoch, G. \(2020\)](#), Public childcare provision and employment participation of East and West German mothers with different educational backgrounds, *Journal of European Social Policy* 30 (3), 370–385.

[Zoch, G. und I. Hondralis \(2017\)](#), The expansion of low-cost, state-subsidized childcare availability and mothers' return-to-work behaviour in East and West Germany, *European Sociological Review* 33 (5), 693–707.