

Wolfgang Strengmann-Kuhn und Michael Opielka (ISÖ), Stefan Bach (DIW)

Ein integriertes Steuer- und Sozialtransfersystem zur Absicherung des Existenzminimums

AUF EINEN BLICK

- Das bestehende Grundsicherungssystem in Deutschland ist fragmentiert, intransparent und ineffizient – mit hoher Nichtinanspruchnahme und ungerechter Grenzbelastung.
- Ein integriertes Steuer-Transfer-System (ISTS) kann diese strukturellen Probleme lösen, indem es die Sicherung des Existenzminimums automatisiert, digitalisiert und entstigmatisiert.
- Der Reformvorschlag kombiniert steuerbasierte Leistungen (Basisgeld, Kindergrundsicherung, pauschale Wohnkosten) mit einem integrierten Steuer-Transfer-Tarif, der Arbeitsanreize erhöht und zu mehr Gerechtigkeit beiträgt.
- Das ISTS bietet eine evolutionäre, kostensteuerbare Reformoption, die Bürokratie abbaut, die Akzeptanz des Sozialstaats stärkt und soziale Nachhaltigkeit mit fiskalischer Effizienz verbindet.

ABSTRACT DEUTSCH

Die Studie entwickelt ein Konzept für ein integriertes Steuer- und Sozialtransfersystem (ISTS) zur Sicherung des Existenzminimums in Deutschland. Ausgangspunkt ist die Analyse der vier zentralen Strukturprobleme des Status quo: Unübersichtlichkeit, Nichtinanspruchnahme, hohe Grenzbelastungen und unzureichende Mindestsicherung für Erwerbstätige. Der Reformvorschlag integriert zentrale Sozialleistungen in das Einkommensteuersystem und schafft damit ein ‚No-Stop-Shop‘-Modell, das automatische Leistungsgewährung, Transparenz und Entstigmatisierung vereint. Kernbestandteile sind ein steuerbasiertes Basisgeld, eine reformierte Kindergrundsicherung und eine pauschale Wohnkostenkomponente, kombiniert mit einem einheitlichen Steuer-Transfer-Tarif. Durch eine einheitliche Transferentzugsrate um 70 Prozent werden ‚Abrisskanten‘ geglättet, Arbeitsanreize gestärkt und verdeckte Armut reduziert. Fiskalisch ermöglicht das System Varianten zwischen nahezu kostenneutraler und expansiver Ausgestaltung. Zugleich führt es zu Bürokratieentlastungen und stärkt die Legitimation des Sozialstaats. Das ISTS steht damit für eine digital anschlussfähige, sozialökologische Modernisierung des deutschen Wohlfahrtsstaats.

ENGLISH ABSTRACT

The study develops a concept for an integrated tax and social transfer system (ISTS) to secure the minimum subsistence level in Germany. The starting point is an analysis of the four central structural problems of the status quo: complexity, non-take-up, high marginal tax rates, and insufficient minimum income security for working people. The reform proposal integrates key social benefits into the income tax system, thereby creating a ‚one-stop shop‘ model that combines automatic benefit granting, transparency, and destigmatization. The core components are a tax-based basic income, a reformed basic child allowance, and a flat-rate housing cost component, combined with a uniform tax-transfer rate. A uniform transfer withdrawal rate of around 70 percent smooths out ‚cliff edges‘, strengthens work incentives, and reduces hidden poverty. Fiscal policy allows for variants between a virtually cost-neutral and an expansive design. At the same time, it reduces bureaucracy and strengthens the legitimacy of the welfare state. The ISTS thus stands for a digitally compatible, socio-ecological modernization of the German welfare state.

POLICY BRIEF: EIN INTEGRIERTES STEUER-TRANSFER-SYSTEM ZUR SICHERUNG DES EXISTENZMINIMUMS

Ausgangslage: Vier Strukturprobleme der Grundsicherung

Das deutsche Grundsicherungssystem ist durch **Zersplitterung, Intransparenz und Ineffizienz** geprägt. Vier zentrale Probleme sind identifiziert:

1. **Unübersichtlichkeit:** Mehrere Grundsicherungssysteme (Bürgergeld, Grundsicherung im Alter, BAföG, AsylbLG etc.) werden durch unterschiedliche Behörden verwaltet. Bürger*innen müssen sich durch komplexe Antragsverfahren bewegen.
2. **Nichtinanspruchnahme:** Zwischen 40 und 70 Prozent der Anspruchsberechtigten stellen keinen Antrag – aus Unwissenheit, Stigmatisierung oder bürokratischen Hürden.
3. **Hohe Grenzbelastung:** Fehlende Abstimmung von Steuern, Sozialversicherungsbeiträgen und Transferentzugsraten führt dazu, dass sich Mehrarbeit oft kaum lohnt.
4. **Unzureichende Mindestsicherung für Erwerbstätige:** Viele Beschäftigte mit niedrigen Einkommen müssen trotz Steuerzahlung Sozialleistungen beantragen – ein Paradox, das Vertrauen in den Sozialstaat untergräbt.

Diese strukturellen Probleme führen zu einem **Legitimations- und Effizienzdefizit** des Sozialstaats. Ein integriertes Steuer-Transfer-System bietet einen Ausweg.

Der Reformvorschlag: Integration statt Ausweitung

Das Konzept eines **integrierten Steuer-Transfer-Systems (ISTS)** sieht die Zusammenführung zentraler Elemente des Sozial- und Steuerrechts vor. Ziel ist die **automatische, digitale Sicherung des Existenzminimums** auf Basis der Einkommensteuer-Verfahren. Kernbestandteile sind:

- **Ein steuerbasiertes Basisgeld** für Erwachsene, analog zum Kindergeld, das ohne Antrag gewährt wird;
- **Eine steuerlich organisierte Kindergrundsicherung**, die universell gezahlt und ab mittlerem Einkommen schrittweise abgeschmolzen wird;
- **Eine pauschale Wohnkostenkomponente**, integriert in die Einkommensteuer, als Steuergutschrift oder negativer Steuerbetrag;
- **Ein einheitlicher Steuer-Transfer-Tarif** mit einer **Transferentzugsrate von rund 70 Prozent**, der ‚Abrisskanten‘ beseitigt und Einkommensverläufe glättet.

Diese Reform ersetzt das Nebeneinander von Bürgergeld, Wohngeld, Kinderzuschlag und Grundsicherung durch ein **kohärentes System aus Steuerentlastung und automatischer Auszahlung** – ohne Antrag, Stigmatisierung oder Mehrfachprüfung.

Warum der Vorschlag überlegen ist:

1. Lösung der vier Grundprobleme

- **Transparenz:** Das ISTS führt Steuer- und Sozialrecht in einer einheitlichen Logik zusammen. Bürger*innen werden nicht mehr zu Antragstellenden, sondern sind automatisch erfasst („No-Stop-Shop“ statt „One-Stop-Shop“).
- **Inanspruchnahme:** Durch die Integration in das Besteuerungsverfahren entfällt der Antrag. Die Leistungen erreichen alle Anspruchsberechtigten.
- **Grenzbelastung:** Eine einheitliche Entzugsrate um 70 Prozent und die Abschaffung des 100-Euro-Freibetrags schaffen flache Übergänge, reduzieren Fehlanreize und stärken Leistungs- und Gerechtigkeitsempfinden.
- **Mindestsicherung:** Erwerbstätige mit geringem Einkommen werden automatisch durch das Steuersystem entlastet. Damit wird die Doppelrolle als Steuerzahler*in und Leistungsempfänger*in beendet.

2. Besser als der Status quo – und besser als ein reines Bürgergeldmodell. Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium und andere schlagen eine Zusammenlegung aller Leistungen zu einem erweiterten Bürgergeld („One-Stop-Shop“) vor. Das ISTS geht weiter – und ist zugleich schlanker:

- Es **zentralisiert nicht**, sondern **vernetzt dezentral** über digitale Schnittstellen zwischen Finanzämtern und Sozialbehörden.
- Es **erfordert keine neue Bürokratie**, sondern nutzt bestehende Behördeninfrastrukturen.
- Es **entstigmatisiert**, da Leistungen über die Steuerverwaltung laufen und nicht als Fürsorge, sondern als Teil des Steuerrechts gelten.
- Es **ermöglicht Kostensteuerung**: Durch Anpassung der Entzugsrate und Integration der Freibeträge kann das System zwischen nahezu **kostenneutraler Umsetzung und zweistelligem Mehraufwand** justiert werden.
- **Die Jobcenter werden bei der Leistungsverwaltung entlastet.** Eine Zusammenlegung von Bürgergeld, Wohngeld und Kinderzuschlag zu einer bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung würde hingegen die Zahl der Berechtigten deutlich erhöhen und die Jobcenter erheblich belasten.

3. Bürokratieentlastung

Unser Vorschlag entlastet Bürger*innen und Behörden. Die Integration ersetzt Millionen Anträge auf Bürgergeld, Wohngeld, Kinderzuschlag und ergänzende Leistungen. Schätzungen zufolge könnten **mehrere Milliarden Euro jährlich** an Verwaltungsaufwand eingespart werden. Diese Einsparungen sollten **nicht zur Kürzung**, sondern zur **Modernisierung des Sozialstaats** – etwa für Digitalisierung, Prävention und Beratung – genutzt werden.

Fiskalische Wirkungen und Effizienz

Die Beseitigung bzw. Verringerung der angesprochenen Probleme geht fiskalisch in unterschiedliche Richtungen. So führt die Verringerung der Nichtinanspruchnahme zu höheren Kosten. Auch die Verringerung der Grenzbelastung würde ohne weitere Änderungen die Kosten erhöhen. Es lassen sich aber auch Varianten finden, die in Richtung Kostenneutralität gehen. Schließlich führen die Verwaltungsvereinfachungen zu erheblichen Einsparungen. Insgesamt dürften die Vorschläge nicht kostenneutral sein. Die Sozialausgaben werden aber deutlich reduziert und die Jobcenter von Aufgaben und Bürokratie entlastet. Außerdem findet eine steuerliche Entlastung von geringen Einkommen bis in mittlere Einkommensgruppen statt. Mit den Vorschlägen würden sozialpolitische Ziele, insbesondere Vermeidung verdeckter Armut und mehr Leistungsgerechtigkeit, deutlich effektiver und effizienter erreicht.

Gesellschaftlicher und politischer Mehrwert

Das ISTS ist keine radikale Systemumstellung, sondern eine evolutionäre Reform, die auch schrittweise erfolgen kann: Es verbindet digitale Verwaltung mit sozialer Gerechtigkeit, macht Ansprüche automatisch wirksam und stärkt die Legitimation des Sozialstaats. Es eröffnet einen breiten politischen Konsenskorridor: progressiv sozial, fiskalisch effizient und administrativ realistisch.

Fazit: Eine nachhaltige Sozialstaatsreform

Das integrierte Steuer-Transfer-System ist ein pragmatischer und zukunftsfähiger Reformvorschlag, der zentrale Schwächen des deutschen Grundsicherungssystems überwindet. Es steht für eine sozialökologische Modernisierung des Wohlfahrtsstaates – gerecht, effizient und digital anschlussfähig.

Inhalt

1	Auftrag und Zielsetzung	7
2	Probleme	9
2.1.	Unübersichtlichkeit	9
2.2.	Nichtinanspruchnahme	11
2.3.	Grenzbelastung und Arbeitsanreize	13
2.4.	Mindestsicherung von Erwerbstätigen	18
3	Fragestellungen, Diskussion und Analyse	20
3.1.	Institutionelle Fragen	20
3.2.	Bedürftigkeitsprüfung	24
3.3.	Bedarfsdeckung	26
3.3.1	Bedarfsmessung/Existenzminimum	26
3.3.2	Bedarf der Person, des Haushalts oder der Bedarfsgemeinschaft	29
3.3.3	Individueller Bedarf oder Pauschalierung	30
3.3.4	Monatlicher oder jährlicher Bedarf	30
3.4.	Möglichkeiten einer weitgehenden automatischen Auszahlung	31
3.4.1	Einkommensunabhängige Auszahlung	31
3.4.2	Einkommensabhängige Auszahlung	33
3.4.3	Vergleichender Überblick über die Auszahlungsmöglichkeiten	38
3.5.	Grenzbelastung/Arbeitsanreize	39
3.5.1	Grundsätzliche Anmerkungen	39
3.5.2	Vorschläge des ifo	41
3.6.	Ergänzende Fragestellungen für eine umfassende Reform	44
3.6.1	Rolle und Möglichkeiten der Digitalisierung und Verwaltung	44
3.6.2	Zugang zu Arbeitsmarktmassnahmen bei automatischer Auszahlung	45
3.6.3	Rechtliche Fragen	46
3.6.4	Politischer Prozess	47
4	Reformvorschlag	50
4.1.	Vorschlag	51
4.1.1	Regelbedarf für Erwachsene	51
4.1.2	Regelbedarf für Kinder	52
4.1.3	Wohnkosten	53
4.1.4	Mehrbedarfe	54
4.1.5	Ergänzende Grundsicherung	54
4.2.	Auswirkungen für ausgewählte Haushaltstypen	54
4.2.1	Singlehaushalte	54
4.2.2	Alleinerziehend mit einem Kind	58

4.2.3	Paar ohne Kinder	61
4.2.4	Paar mit zwei Kindern	62
4.3.	Zusammenfassung und Bewertung	64
4.4.	Offene Fragen	67
Literatur		72
Anhang		78

1 Auftrag und Zielsetzung

In Deutschland gibt es nicht die eine Grundsicherung, sondern mehrere Grundsicherungssysteme für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen: Neben dem Bürgergeld gibt es Grundsicherungsleistungen nach dem SGB XII, u. a. für Alte und Erwerbsunfähige, sowie dem Asylbewerberleistungsgesetz für Geflüchtete. Auch die Leistungen nach dem BAföG dienen der Existenzsicherung. Hinzu kommen diverse Leistungen für Menschen mit geringen Einkommen oberhalb des Grundsicherungsniveaus, insbesondere der Kinderzuschlag und das Wohngeld.

Diese Vielzahl von Sozialleistungen wird von verschiedenen Institutionen organisiert und ist für die meisten Bürger*innen nicht zu durchschauen. Die Folge davon ist, dass die Leistungen häufig nicht bei denen ankommen, für die sie gedacht sind. Die Nichtinanspruchnahme-Quote ist sehr hoch, bei manchen Leistungen ist die Inanspruchnahme sogar geringer als die Hälfte der Anspruchsberechtigten.

Darüber hinaus führt die fehlende Abstimmung der Leistungen zu teilweise hohen Grenzbelastungen und ‚Abrisskanten‘ bezogen auf das eigene Einkommen, wenn die Leistungen abgeschmolzen werden. Die Transferentzugsraten der Leistungen addieren sich dann. Zudem müssen häufig Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge auf die eigenen Einkommen gezahlt werden. Wenn die eigenen Einkommen steigen, durch höhere Löhne oder vor allem durch Mehrarbeit, kann das in der Summe über größere Einkommensintervalle zu einer Grenzbelastung bis zu 100 Prozent und teils noch mehr führen. Mehr als 100 Prozent bedeutet, wenn eine Person ein höheres Bruttoeinkommen erzielt, ist das verfügbare Einkommen niedriger. Ferner erhöhen die mehrfachen und nicht abgestimmten Sozialleistungen den Bürokratieaufwand – in den Leistungsverwaltungen - und auch den Befolgungsaufwand der Leistungsberechtigten. Letzteres dürfte einen Teil der hohen Nichtinanspruchnahmen erklären.

Die Intransparenz der Leistungen, die hohen bürokratischen Hürden und die hohe Grenzbelastung führen dazu, dass die Akzeptanz in den Sozialstaat insgesamt sinkt und die Leistungen nicht effektiv und effizient sind. Ein Baustein für Verbesserungen könnte die Integration von Sozialleistungen in das Steuersystem sein. Die Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen aufgrund von Unwissenheit oder wegen Stigmatisierungswirkungen ließe sich hiermit auflösen, da sich über das Steuerrecht gut automatisierte Prozesse etablieren ließen. Dies könnte auch die Bürokratiekosten reduzieren. Zudem könnte durch einen integrierten Steuertransfertarif das Problem der hohen Grenzbelastung verringert werden, ohne die Zahl der Menschen, die Sozialleistungen beziehen, deutlich auszuweiten, und, ohne dass diese sich als hilfebedürftig an den Sozialstaat wenden müssten. Diese Idee steht im Zentrum dieser Kurzexpertise.

Eine Integration in das Steuerrecht könnte sich am Kindergeld orientieren, das unabhängig vom Einkommen an alle Eltern gezahlt wird. Es ist bereits in die Einkommensteuer integriert, indem es im Rahmen einer ‚Günstigerprüfung‘ die Entlastungswirkungen des

Kinderfreibetrags bei Steuerpflichtigen mit niedrigen Einkommen ersetzt. Spermann (2019) schlägt ein ‚Basisgeld‘ vor, das ähnlich wie das Kindergeld allen Erwachsenen gezahlt wird. Es handelt sich wie das Kindergeld um ein partielles Grundeinkommen, das ins Steuersystem integriert wäre. Es sind auch einkommensabhängige Zahlungen über das Steuersystem denkbar, als Steuerabzugsbeträge, die über die Steuerschuld hinaus gezahlt werden – als ‚Negativsteuer‘. In Deutschland gibt es dazu bisher als einzige Präzedenz die sogenannte Mobilitätsprämie, die ab 2021 eingeführt wurde. Die Idee dabei ist, dass die Pendlerpauschale auch Erwerbstätigen zugutekommen soll, die keine Einkommensteuer zahlen. In vielen Ländern gibt es solche Leistungen über das Steuersystem (Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags 2015. Laun 2019, Kleven 2024), die Angelsachsen sprechen hier von tax credit, um alle, vor allem Personen mit geringem Einkommen, zu unterstützen. Dabei geht es meistens nicht wie hier um die Sicherung des Existenzminimums oder die Integration von Sozialleistungen, sondern die Zielsetzung ist eher Unterstützung oder Entlastung von Beschäftigten mit geringem Einkommen, zum Teil auch mit dem besonderen Fokus auf Familien. Für Deutschland gibt es zum Beispiel einen Negativsteuer-Vorschlag des DGB, mit dem Belastungen durch die Sozialversicherungsbeiträge abgemildert werden sollen (Bach et al. 2018). In ähnlicher Weise könnte eine Negativsteuer auch die Belastungen durch die Mehrwertsteuer abfedern (Bach 2011).

Bei der Integration in das Einkommensteuersystem, das die oben genannten Sozialleistungen teilweise ersetzt, ergeben sich eine Reihe von Fragen, die, nachdem die oben genannten Probleme im Kapitel 2 noch einmal vertieft dargestellt werden, im Kapitel 3 diskutiert und analysiert werden. Darauf aufbauend werden dann im Kapitel 4 als Schlussfolgerung aus den Analysen konkrete Vorschläge gemacht, wie eine Integration von Sozialleistungen ins Steuersystem erfolgen könnte, um die angesprochenen Probleme zu verringern.

Die vorliegende Studie baut auf einer Reihe von Vorarbeiten der Autoren auf. Zum einen auf die Zusammenarbeit im Rahmen des Projektes *Zukunftslabor Schleswig-Holstein*, das auf eine integrierte Reform von Steuer- und Transfersystemen unter besonderer Berücksichtigung der Idee eines Grundeinkommens zielte (Opielka 2019, Opielka/Peter 2020, Opielka/Strengmann-Kuhn 2022). Zentrale Gedanken zum Thema Grundsicherung wurden in zwei DIFIS Brown-Bag-Runden *Strukturreform der Grundsicherungssysteme* am 11.11.2024 und am 29.11.2024 in Berlin diskutiert, die von Wolfgang Strengmann-Kuhn und der leider verstorbenen Stephanie Aeffner vorbereitet wurden und an der u. a. Stefan Bach und Michael Opielka teilnahmen. Erste Fassungen dieser Studie wurden auf Tagungen des Ausschusses für Sozialpolitik des Vereins für Socialpolitik in Berlin und auf dem FIS-Forum 2025 in Leipzig diskutiert. Darüber hinaus hat die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen unter Beteiligung von Wolfgang Strengmann-Kuhn ähnliche Fragestellungen in zwei Gutachten des ZEW durch Mikrosimulationen untersuchen lassen, von denen eines allerdings nicht veröffentlicht wurde. Die Studie endet mit einer Reihe von offenen Fragen, da die hier vorgeschlagene Strukturreform interdisziplinäre Anschlussforschungen erfordert. Sie müssen sowohl mit Wissenschaftler*innen verschiedener Disziplinen erstellt und diskutiert werden, als auch in einem weiteren Schritt mit politisch Verantwortlichen aus Judikative und Exekutive, aus Parlament und Regierung.

2 Probleme

2.1. UNÜBERSICHTLICHKEIT

In Deutschland gibt es zahlreiche Sozialleistungen. Als letztes Netz gelten mehrere Grundsicherungsleistungen für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen. Zusätzlich existieren diverse vorgelagerte Sozialleistungen, die unter anderem das Ziel haben, einen Grundsicherungsbezug zu verhindern.

Das sind zum einen Leistungen für bestimmte Lebenslagen, die ohne Bedürftigkeitsprüfung ausgezahlt werden und für die zumeist Beiträge gezahlt wurden. Dazu gehören vor allem die Leistungen der Sozialversicherungen. Mit dem Elterngeld gibt es eine ähnlich angelegte steuerfinanzierte Leistung, die ein gewisses Maß an Lebensstandard sichern soll, aber mit dem Mindestelterngeld auch eine Mindestleistung beinhaltet. Dieses Mindestelterngeld basiert auf der Vorgängerleistung, dem Erziehungsgeld, das einkommensunabhängig gezahlt wurde und bei der Einführung 1986 so hoch war wie die durchschnittliche Sozialhilfe (einschließlich Wohnkosten). Die Höhe des Erziehungsgeldes bzw. des Mindestelterngeldes ist aber im Zeitverlauf nie angepasst worden und ist mit 300 Euro nicht existenzsichernd. Darüber hinaus gibt es mit dem Kindergeld eine Leistung, die nicht im Sozialrecht, sondern als allgemeine Familienleistung für alle Kinder unabhängig vom Einkommen der Eltern gewährt wird und im Rahmen des Einkommensteuerrechts den Kinderfreibetrag je nach Einkommenshöhe ganz oder teilweise ersetzt.

Zum anderen gibt es vorgelagerte Leistungen, die Menschen mit geringem Einkommen unterstützen, um einen Grundsicherungsbezug zu verhindern. Diese sind einkommensabhängig bzw. bedürftigkeitsgeprüft. Das sind insbesondere das Wohngeld, der Kinderzuschlag, der Unterhaltsvorschuss und der Grundrentenzuschlag. Letzterer wird (bei Erfüllung bestimmter Bedingungen) automatisch ausgezahlt, die anderen Leistungen müssen beantragt werden. Auch die Regelung der sogenannten Gleitzzone (früher Midi-Job) mit reduzierten Sozialversicherungsbeiträgen kann dazu gezahlt werden, weil damit Menschen mit geringem Einkommen unterstützt werden sollen.

Wenn diese Leistungen nicht ausreichen, greifen die Grundsicherungsleistungen als letztes Netz. Wie erwähnt gibt es in Deutschland keine einheitliche Grundsicherung, sondern die Grundsicherungssysteme unterscheiden sich nach Zielgruppen. Für Personen über der Regelaltersgrenze und bei dauerhafter Erwerbsminderung gibt es die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII, Kap. 4). Für Personen im primären Erwerbsalter von 15 Jahren bis zur Regelaltersgrenze, die erwerbsfähig sind, gibt es (bisher) das Bürgergeld. Damit ist das Bürgergeld nicht nur die Grundsicherung für Arbeitssuchende, sondern auch für Erwerbstätige und für Erwerbsfähige, die dem Arbeitsmarkt z. B. wegen Betreuung von Kindern bzw. Pflegebedürftigen oder Weiterbildung vorübergehend nicht zur Verfügung stehen. Auch die Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft, in der sie leben, haben einen Anspruch auf Bürgergeld, falls sie keinen Anspruch auf Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung haben. Dabei handelt es sich überwiegend um Kinder der Bürgergeld-Berechtigten. Von der

Anspruchsberechtigung auf Bürgergeld gibt es aber auch Ausnahmen. So haben Auszubildende und Studierende keinen Anspruch, weil sie Leistungen nach dem BAföG beziehen könnten. Von dieser Ausnahmeregelung gibt es aber für Härtefälle und für Teilleistungen wiederum Ausnahmen. Darüber hinaus sind Personen aufgrund ihres Aufenthaltsstatus ausgeschlossen, wenn sie einen Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) haben. Schließlich gibt es einen Ausschluss für ausländische EU-Bürger*innen, wenn ihr Aufenthaltsrecht allein zur Arbeitssuche besteht. Es gibt aber einen Anspruch, wenn sie aus anderen Gründen in Deutschland sind, insbesondere wegen Familiennachzug, oder wenn sie erwerbstätig sind. Der Anspruch gilt auch noch eine begrenzte Zeit nach einer Erwerbstätigkeit. Neben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Bürgergeld, BAföG und AsylbLG gibt es für eine kleine Gruppe auch noch Sozialhilfe (SGB XII, Kap 3) für diejenigen, die nicht in die Systematik der anderen Leistungen passen. Dabei handelt es sich um Personen, die vorübergehend nicht erwerbsfähig sind.

Abbildung 1: Überblick Grundsicherungsleistungen („Grundsicherung 1“)

Leistung	Gesetzliche Grundlage	Zielgruppe	Zuständige Behörde
Bürgergeld	SGB II	Erwerbsfähige Hilfebedürftige (15 bis Regelaltersgrenze)	Jobcenter
Grundsicherung im Alter und Erwerbsminderung	SGB XII, Kap. 4	Nicht erwerbsfähige, ältere und dauerhaft erwerbsgeminderte Personen	Kommunale Sozialämter
Sozialhilfe	SGB XII, Kap. 3	Nicht erwerbsfähige und vorübergehend erwerbsgeminderte Personen	Kommunale Sozialämter
Leistungen für Asylsuchende	AsylbLG	Asylbewerber, Geduldete, bestimmte Ausländer*innen	Kommunale Sozialämter
Ausbildungsförderung	BAföG	Schüler*innen und Studierende mit geringem Einkommen	Studentenwerke/ Schulbehörden

Quelle: eigene Darstellung

Es gibt demnach fünf verschiedene Leistungen, die das soziokulturelle Existenzminimum gewährleisten sollen. Sie richten sich an unterschiedliche Personengruppen, beruhen auf spezifischen gesetzlichen Grundlagen und werden von jeweils anderen zuständigen Behörden verwaltet (siehe Abbildung 1). Das ist für die Bürger*innen wenig transparent, was eine Ursache für die zumeist geringe Inanspruchnahme-Quote dieser Leistungen ist. Außerdem kommt es durch die unterschiedlichen Leistungen zu Sicherungslücken.

Das wird noch dadurch verstärkt, dass es neben diesen Grundsicherungsleistungen im engeren Sinne weitere Leistungen gibt, die der Wissenschaftliche Beirat des Bundesfinanzministeriums (2023) als „Grundsicherung 2“ bezeichnet. In einem Gutachten des Beirats zählen dazu das Wohngeld und der Kinderzuschlag, also die oben angesprochenen bedürftigkeitsgeprüften vorgelagerten Leistungen, sowie das Kindergeld. Das Gutachten fokussiert auf die Leistungen für Erwerbsfähige und deswegen auf Bürgergeld, Kindergeldzuschlag und Wohngeld. Wird der Fokus noch erweitert, würde in dieser Logik noch der Grundrentenzuschlag hinzukommen.

Der Beirat sieht in dieser Aufteilung drei grundsätzliche Probleme (siehe Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium 2023: 12). Erstens erhalten vergleichbare Bedarfsgemeinschaften je nach Wohnort unterschiedliche Leistungen. Zweitens ist die Grenzbelastung je nach Wohnort unterschiedlich, und es sei für die Betroffenen nicht

durchschaubar, wie hoch sie ist, wie viel sie also bei zusätzlichem Einkommen tatsächlich behalten können. Drittens sieht der Beirat Probleme bei der Beantragung und der Abstimmung zwischen den Leistungen, weil sie in unterschiedlichen Rechtskreisen geregelt und von unterschiedlichen Behörden administriert werden.

Abbildung 2: Überblick Grundsicherungsleistungen („Grundsicherung 2“)

Leistung	Gesetzliche Grundlage	Zielgruppe	Zuständige Behörde
Kindergeld	EStG	Familien	Familienkassen (BA)
Kinderzuschlag	BKGG	Eltern mit geringem Einkommen	Familienkassen (BA)
Wohngeld	WoGG	Haushalte mit niedrigem Einkommen	Kommunale Wohngeldstellen
Grundrentenzuschlag	SGB VI	Rentner*innen mit geringen Einkommen	Rentenversicherung

Quelle: eigene Darstellung

Neben diesen Leistungen existieren zahlreiche weitere Leistungen für Menschen mit geringem Einkommen: das Bildungs- und Teilhabepaket (BuT), regionale Vergünstigungen für geringe Einkommen bzw. Leistungsbeziehende, gestaffelte Preise für Kinderbetreuung sowie diverse Familienleistungen. Im Rahmen dieser Kurzexposition kann nicht auf alle diese Leistungen eingegangen werden, sie müssten aber bei einer umfassenden Reform der Grundsicherung mitgedacht werden. Das betrifft die Frage, ob sie ebenfalls in das Steuersystem integriert werden können, wie Schnittstellen und Zugänge gestaltet werden, und auch für die Frage der Grenzbelastung könnten diese Leistungen relevant sein.

2.2. NICHTINANSPRUCHNAHME

Die Garantie des Existenzminimums für möglichst alle ist ein wesentliches Ziel von Grundsicherungsleistungen und entspricht auch dem Grundrecht auf Existenzsicherung (Strengmann-Kuhn 2024). Dennoch zeigen zahlreiche Studien, dass ein erheblicher Anteil der Anspruchsberechtigten auf ihnen zustehende Leistungen verzichtet. Dieses Phänomen wird in der Forschung als Nichtinanspruchnahme oder auch als ‚verdeckte Armut‘ bezeichnet (Becker/Hauser 2005).

Bruckmeier et al. (2013) kommen in einer Überblicksstudie zu Nichtinanspruchnahme-Quoten zwischen 40 und 70 Prozent. Harnisch (2019) schätzt in ihrer Studie eine Nichtinanspruchnahme-Quote des Arbeitslosengelds II von ca. 55 Prozent, wobei diese Quote für den gesamten untersuchten Zeitraum von 2005 bis 2014 relativ konstant war (Harnisch 2019: 12). Noch höher ist die Nichtinanspruchnahme für die Grundsicherung im Alter (Buslei et al. 2019). Auch Erwerbstätige haben eine stark überdurchschnittliche Nichtinanspruchnahme-Quote (Harnisch 2019:12, Strengmann-Kuhn 2003: 180-187).

Die Nichtinanspruchnahme kann mehrere Ursachen haben. Zunächst einmal muss bekannt sein, dass es die Leistung überhaupt gibt. Zweitens muss die Person auf die Idee kommen, dass sie einen Anspruch haben könnte. So war es bei Erwerbstätigen möglicherweise nicht bekannt, dass auch sie einen Anspruch auf *Arbeitslosengeld* II hatten. Aber selbst, wenn diese Informationen vorhanden sind, ist denkbar, dass sich Menschen dagegen entscheiden. Ursachen dafür könnten Stigmatisierung oder Scham sein. Zu vermuten ist, dass dies bei Älteren häufiger der Fall ist. Es könnten aber auch ökonomische Kosten-Nutzen-Überlegungen eine Rolle spielen. Dabei geht es nicht nur um finanzielle, sondern auch um immaterielle und subjektive Kosten wie Stigmatisierung oder ein hoher Bürokratieaufwand. Beim Nutzen

geht es unter anderem um die (erwartete) Höhe der Leistung, weswegen möglicherweise kleine Beträge nicht beantragt werden. Neben diesen theoretischen Überlegungen gab es in den letzten Jahren zwei Untersuchungen, bei denen auf der Basis von qualitativen Interviews Ursachen für Nichtinanspruchnahme untersucht wurden (Sielaß/Wilke 2024, ISG 2024). Das ISG-Gutachten wurde im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung erstellt. Das Gleiche gilt für ein Gutachten des RWI (Bachmann et al. 2023), bei dem es um eine Recherche zu Best-Practice-Maßnahmen in anderen Ländern zur Steigerung der Inanspruchnahme geht. Alle drei Untersuchungen bieten eine Reihe von Ansatzpunkten und Vorschlägen zur Verringerung der Nichtinanspruchnahme-Quoten für bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistungen.

Abbildung 3: Beziehende der Grundsicherungsleistungen, geschätzte Berechnung, Kosten (2023/2024)

Leistung	Empfänger-Zahl	Berechtigte (geschätzt)	Kosten (Mrd. €)
Bürgergeld (SGB II)	ca. 5,5 Mio. Personen ca. 4 Mio. erwerbsfähig	11 Mio.	46,9
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII Kap. 4)	ca. 1,2 Mio. Personen; ca. 690.000 Rentner*innen ca. 520.000 Erwerbsgeminderte	3 Mio.	10,1
Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB XII Kap. 3)	ca. 200.000 Personen	400.000	1,5
BAföG-Empfänger*innen	ca. 600.000 Personen	1 Mio.	3,4
Asylbewerberleistungen (AsylbLG)	ca. 500.000 Personen	500.000	6,3
Summe Grundsicherung im engeren Sinne	ca. 8 Mio. Personen	Ca. 15 Mio.	68,2
Wohngeld	ca. 1,8 Mio.	7,3 Mio.	4,3
Kinderzuschlag	ca. 1,1 Mio.	3 Mio.	1,9

Quelle: Empfänger*innenzahlen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen auf Basis von im Text genannten Annahmen. Kosten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 3 zeigt, wie viele Personen derzeit welche Grundsicherungsleistungen beziehen und wie hoch die Zahl der Berechtigten schätzungsweise ist. Dabei wurden für das Bürgergeld und die HLU eine Inanspruchnahme von 50 Prozent, bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung eine etwas höhere Quote von 60 Prozent und beim BAföG, für das keine Studien vorliegen, mit 40 Prozent etwas weniger angenommen. Im Bereich des Asylbewerberleistungsgesetzes ist von einer annähernd vollständigen Inanspruchnahmequote auszugehen. Derzeit beziehen ca. 8 Millionen Menschen die genannten Grundsicherungsleistungen. Bei vollständiger Inanspruchnahme sind es geschätzt knapp 15 Millionen. Diese Zahl ist allerdings vorsichtig geschätzt und könnte durchaus noch höher sein.

Für den Kinderzuschlag und das Wohngeld werden noch geringere Inanspruchnahmequoten vermutet. Bonin et al. (2018: 5) gehen davon aus, dass 60 bis 70 Prozent der Berechtigten den Kinderzuschlag nicht in Anspruch nehmen. Bei derzeit ca. 1,1 Millionen, die den Kinderzuschlag beziehen, würde das bedeuten, dass ca. 3 Millionen einen Anspruch hätten. Dem Gutachten von Blömer et al. (2024: 42) für das BMWK zum Thema Grenzbelastung ist zu entnehmen, dass 1,8 Millionen Haushalte Wohngeld beziehen, aber 7,3 Millionen Haushalte einen Anspruch haben. Die Inanspruchnahme-Quote liegt danach also bei etwa 25 Prozent. Aktuell untersucht ein Forschungsprojekt des ISG im Auftrag des BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) die

Inanspruchnahme des Wohngelds, um Empfehlungen zur besseren Erreichbarkeit der Zielgruppen abzuleiten. Das Gutachten liegt aber noch nicht vor.

Wie hoch die Nichtinanspruchnahme-Quote beim Kindergeld ist, ist unklar. Empirische Untersuchungen dazu gibt es nicht. Wegen der Einfachheit der Leistung und dem großen Bekanntheitsgrad ist mit einer hohen Inanspruchnahme zu rechnen, aber auch beim Kindergeld gibt es einige Hürden. Auch das Kindergeld muss beantragt werden. Der Antrag ist bei der Geburt des Kindes zwar relativ einfach und kann auch online ausgefüllt werden, eine Onlineantragstellung ist aber nur mit einer BundID möglich. Ansonsten muss der Antrag ausgedruckt und unterschrieben werden. Für Menschen mit geringer Bildung oder mit geringen Sprachkenntnissen könnte das dazu führen, dass kein Antrag gestellt wird. Wird ein Antrag nicht sofort gestellt, ist nur eine Rückzahlung von 6 Monaten möglich. Bei Besserverdienenden kann es sein, dass sie auf einen Antrag verzichten, weil sie einen Anspruch auf den Kinderfreibetrag haben. Das Finanzamt geht allerdings bei der Günstigerprüfung davon aus, dass Kindergeld bezogen wurde und erstattet nur die Differenz zwischen Kindergeld und der Ersparnis durch den Kinderfreibetrag. Bei Kindern über 18 müssen Nachweise vorgelegt werden, weil der Bezug dann an Bedingungen geknüpft ist. Inwiefern das zu einer Nichtinanspruchnahme führt, ist unklar. Insbesondere bei der Geburt des Kindes könnte die Antragstellung automatisiert werden. Das Finanzamt erstellt automatisch eine Steuer-ID. Damit könnte direkt der Antrag auf Kindergeld automatisch mit gestellt sein. Die Eltern müssten dann nur noch angeben, welcher Elternteil das Kindergeld bekommt und dessen Steuer-ID mitteilen, sowie die Frage beantworten, ob die Eltern ihren Wohnsitz und Arbeitsort in Deutschland haben. Im neuen Koalitionsvertrag der schwarz-roten Regierung heißt es: „nach der Geburt eines Kindes sollen Eltern automatisch einen Kindergeldbescheid erhalten“ (CDU/CSU und SPD 2025: 56).

2.3. GRENZBELASTUNG UND ARBEITSANREIZE

Bei der Diskussion über die sozialpolitische Gestaltung der Grundsicherung geht es seit Jahrzehnten auch um Arbeitsanreize. Die sogenannte ‚Armutsfalle‘ wurde schon bei der 1961 eingeführten Sozialhilfe nach dem BSHG beklagt und prägte die Diskussion im Vorfeld der Hartz-4-Reformen. Sie strukturiert auch die aktuelle Diskussion um die Neugestaltung der Grundsicherung, beispielsweise in der neuesten Ifo-Studie (Blömer et al. 2025).

Die Grenzbelastung durch Sozialleistungen beschreibt das Ausmaß, in dem zusätzliches Erwerbseinkommen durch den Abbau von Sozialleistungen sowie die Belastungen mit Einkommensteuer und Sozialbeiträgen gemindert wird. Das Problem einer hohen Grenzbelastung bis zu 100 Prozent und zum Teil darüber hinaus entsteht bei Einkommen ab 1.000 Euro (Peichl et al 2017, Bruckmeier et al. 2018). Die Koalition aus SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen hatten sich in ihrem Koalitionsvertrag eine grundlegende Reform vorgenommen, die wegen der vorgezogenen Neuwahl nicht mehr erfolgen konnte. Als Grundlage dafür gab es ein Gutachten im Auftrag des BMAS (Peichl et al. 2023) und ein weiteres im Auftrag des BMWK (Blömer et al. 2024), in denen die Problematik auf Basis aktueller Daten analysiert und vor allem Lösungsvorschläge erarbeitet wurden, wobei bei Blömer et al. (2024) auch Veränderungen beim Wohngeld in den Blick genommen wurden. Auf diese Vorschläge werden wir im Kapitel 3.5 ausführlich eingehen.

Die hohe Grenzbelastung hat mehrere Gründe. Ein Grund sind die Anrechnungsregeln beim Bürgergeld bzw. dem vormaligen Arbeitslosengeld II. Bis 100 Euro Erwerbseinkommen werden nicht angerechnet. Ab 100 Euro Erwerbseinkommen beträgt die Transferentzugsrate 80 Prozent. Beim Arbeitslosengeld II war dies bis zu einem Einkommen von 1.000 Euro der Fall. Mit der Einführung des Bürgergeldes wurde die Transferentzugsrate ab der damaligen Minijob-Grenze von 520 Euro bis zu 1.000 Euro Einkommen auf 70 Prozent verringert, für diesen Bereich wurden also die Arbeitsanreize verbessert. Allerdings blieb die

Transferentzugsrate ab 1.000 Euro – wie schon beim Arbeitslosengeld II – bei 90 Prozent, und ab 1.200 Euro (ohne Kinder) bzw. 1.500 Euro (mit Kindern) wird zusätzliches Einkommen zu 100 Prozent angerechnet.

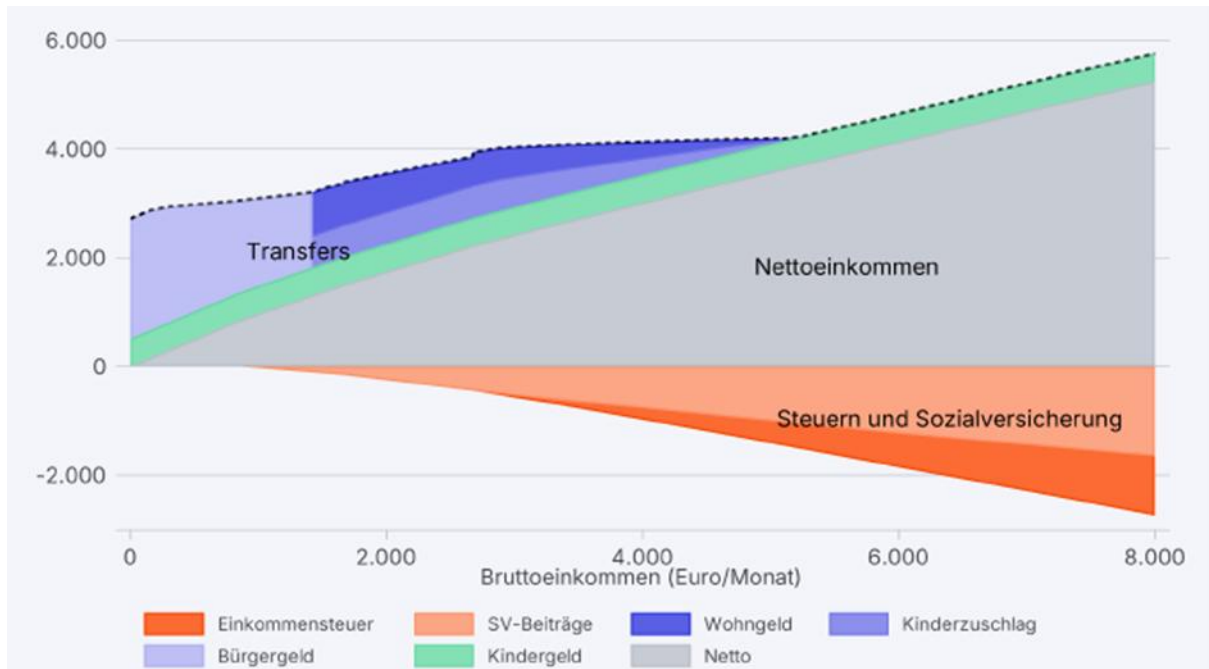
Noch größere Probleme existieren in den Einkommensbereichen, in denen Wohngeld und/oder der Kinderzuschlag bezogen werden. Beim Wohngeld gibt es eine komplizierte, wenig transparente Regel für die Einkommensanrechnung, die an sich schon für hohe Transferentzugsraten sorgen kann (Blömer et al. 2024: 28). Noch problematischer wird es im Zusammenspiel mit dem Kinderzuschlag, weil sich die Transferentzugsraten addieren, wenn beide Leistungen gleichzeitig abgeschmolzen werden. Hinzu kommt, dass in diesem Einkommensbereich auch Steuern und Sozialabgaben gezahlt werden. Bis zu einem Einkommen von 2.000 Euro steigen nicht nur die Steuersätze, sondern auch die Beitragssätze zu den Sozialversicherungen wegen der Gleitzone-Regelung (früher Midijobs), was die Grenzbelastung zusätzlich erhöht. Für bestimmte Einkommensbereiche können Grenzbelastungen nahe oder sogar über 100 Prozent entstehen.

Dabei ist zu betonen, dass es hierbei nicht um die in der Öffentlichkeit diskutierte Frage geht, ob sich Arbeit überhaupt lohnt. Diese Frage wird empirisch eindeutig bejaht (Blömer et al. 2024, Seils 2025), es kann aber diskutiert werden, ob der Einkommensabstand größer sein sollte. Sehr hohe Grenzbelastungen entstehen erst bei höheren Einkommen, sodass sich zusätzliches Erwerbseinkommen für Personen, die bereits erwerbstätig sind, finanziell teilweise kaum lohnt. Bei Alleinstehenden ist das vor allem im Einkommensbereich zwischen 1.000 und 1.500 Euro der Fall, was an den Anrechnungsregeln für das Bürgergeld liegt. Nach Peichl u. a. (2023) liegt hier der Abstand zwischen 1.000 und 1.500 Euro brutto bei den verfügbaren Einkommen gerade einmal bei 70 Euro, wobei ab 1.200 Euro das Einkommen wie beschrieben komplett angerechnet wird. Ähnlich ist dies bei Paaren ohne Kinder, wobei die Frage, ab welchem Betrag zu 100 Prozent angerechnet wird, von der Einkommensaufteilung innerhalb des Paares abhängt. Bei Alleinerziehenden und Paaren mit Kindern ist der Einkommensbereich mit einer hohen Grenzbelastung noch sehr viel breiter, was an den Ansprüchen auf Wohngeld und Kinderzuschlag liegt. In dem Beispiel aus Peichl (2023) eines Alleinerziehenden-Haushalts mit zwei Kindern beträgt der Einkommensabstand der verfügbaren Einkommen zwischen Bruttoeinkommen von 2.000 und 3.000 Euro lediglich 60 Euro.

Im neuen Gutachten des ifo (Blömer et al. 2025) wird das Problem vor allem an einem Musterhaushalt eines Ehepaares mit 2 Kindern zum Rechtsstand 2025 beschrieben (siehe Abbildung 4). Im Einkommensbereich zwischen 3.000 und 5.000 Euro beträgt der Einkommenszuwachs in diesem Beispiel nur 160 Euro. Das liegt an dem Zusammenspiel von Wohngeld, Kinderzuschlag sowie steigenden Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Die Regeln zum Bürgergeld spielen für diesen Musterhaushalt hingegen keine Rolle.

Das Problem der hohen Grenzbelastungen wird üblicherweise im Zusammenhang mit zu geringen Arbeitsanreizen diskutiert. Es ist allerdings unklar, ob und wie sich diese hohen Grenzbelastungen tatsächlich auf das Arbeitsangebotsverhalten auswirken. So wäre interessant, empirisch zu untersuchen, ob und wie sich die Verringerung der Transferentzugsrate durch das Bürgergeld auf das Arbeitsangebot ausgewirkt hat. Die häufig verwendeten vereinfachten Modelle, auf denen auch die Mikrosimulationen zum Arbeitsangebot basieren, greifen zum Teil zu kurz. Schließlich spielen bei Erwerbstätigkeitsentscheidungen nicht nur kurzfristige finanzielle Erwägungen eine Rolle. Die Arbeitszeit kann kurzfristig zumeist nur begrenzt variiert werden. Ferner berücksichtigen Menschen bei der Arbeitsangebotsentscheidung auch Aspekte wie Ansehen, soziale Kontakte und langfristige Arbeitsmarktbeteiligung, die in Simulationsmodellen mangels Datengrundlagen nur unvollkommen berücksichtigt werden können.

Abbildung 4: Einkommens-Komponenten – Status quo (2025) – Ehepaar, zwei Kinder, EK 67/33, Mietstufe 3



Quelle: Blömer u. a. (2025: 9). *Hinweis:* Die Grafik zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens bezogen auf das Bruttoeinkommen eines Haushalts nach Verrechnung aller Komponenten: Lohn- und Einkommensteuer (ESt), Sozialversicherungsbeiträge (SV), Kindergeld, Kinderzuschlag (KiZ), Wohngeld, Bürgergeld sowie Nettoeinkommen nach Abzug von ESt, SV sowie sonstigen Haushaltsabgaben (Netto). Alle Angaben in Euro/Monat. *Quelle:* Ifo-Mikrosimulationsmodell.

Wir nehmen das Problem von Grenzbelastungen und Arbeitsanreizen im Folgenden ernst, auch wenn wir mit anderen Autorinnen und Autoren die empirische Stichhaltigkeit des Armutsfallen-Theorems infrage stellen (Gebauer u. a. 2002). Die neoklassische, mikroökonomische Verengung des Grundsicherungsbezugs auf Grenzbelastungen und daraus resultierende Arbeitsanreize verkennt die komplexe, sozialpsychologisch und soziokulturell geprägte Einbettung der Arbeitsmarktteilhabe. Gleichwohl erscheint eine Auseinandersetzung mit dem Problem von Grenzbelastung und Arbeitsanreizen auch noch aus anderen Gründen relevant, vor allem vor dem Hintergrund des Anreizes für eine Umgehung der sozial- und steuerpolitischen Maßnahmen, die in dieser Studie diskutiert werden. Der Anreiz lautet ‚Schwarzarbeit‘.

So veröffentlichte Anfang 2025 das Institut der Deutschen Wirtschaft Schätzungen, wonach 3,3 Millionen Personen in Deutschland schwarzarbeiten (Enste 2025). Ende 2024 kommen Berechnungen aus der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin auf einen vergleichbaren Wert von etwa 10 Prozent der Erwerbstätigen (Himmelreicher u. a. 2024). Bemerkenswert ist bei beiden Studien, dass die Gestaltung der Grundsicherung nur einer von vielen Faktoren für die Prävalenz von Schwarzarbeit ist, vielmehr spielt eine Vielzahl institutioneller und kultureller Faktoren eine Rolle (so streut die Prävalenz beispielsweise in Europa zwischen ca. 6 Prozent in der Schweiz und ca. 22 Prozent in Italien). Sowohl Angebot wie Nachfrage nach Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit reichen bis weit in die Mitte der Gesellschaft und sind keinesfalls nur ein Armutsphänomen.

Institutionell haben die Bundesregierungen verschiedener politischer Zusammensetzung in den vergangenen Jahren eine Reihe von Maßnahmen getroffen, die die Anreize für Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit durchaus senkten, beispielsweise die steuerliche Absetzbarkeit von haushaltsnahen Dienstleistungen (Jung u. a. 2009), die Einführung und

Entbürokratisierung des Haushaltsscheckverfahrens (Bachmann u. a. 2016) und generell die Einführung und Gestaltung von Mini- und Midijobs, die im Niedrigeinkommensbereich Anreize zur Legalisierung setzen sollen. Vertreterinnen und Vertreter eines ‚Normalarbeitsverhältnisses‘ – Vollzeit, lebenslang und überwiegend männlich – sehen dessen Aufweichung durch die Ausweitung der Legalitätszone ‚nach unten‘ stets kritisch. Dazu gehören Gewerkschaften, aber auch jüngst der CSU-Ministerpräsident Söder, der im öffentlichen Dienst Teilzeitarbeit reduzieren will.

Wir können diese hoch komplexen arbeitsmarktpolitischen Gestaltungsfragen hier nicht weiter vertiefen und beschränken uns auf die Punkte, die für die Ausgestaltung der Grundsicherung relevant sind. Zunächst einmal ist wichtig, zwischen geringfügiger Beschäftigung (Mini-Jobs) und sozialversicherungspflichtiger Teilzeit zu unterscheiden. Wenn sich jemand freiwillig für eine sozialversicherungspflichtige Teilzeit entscheidet, ist dagegen nichts einzuwenden. Das gilt im Grundsatz auch für die Minijobs, allerdings werden bei einer geringfügigen Beschäftigung von den Beschäftigten außer einem kleinen Beitrag von 3,6 Prozent zur Rentenversicherung weder Sozialversicherungsbeiträge noch Steuern gezahlt. Die Arbeitgeber zahlen einen verringerten Beitrag zu den Sozialversicherungen und lediglich eine Pauschalsteuer von 2 Prozent. Beschäftigte und ihre Arbeitgeber ‚entziehen‘ sich also der üblichen solidarischen Finanzierung des Gemeinwesens. Anreize für Minijobs sollten deswegen vermieden werden. Allerdings liegen diese Anreize weniger im Grundsicherungssystem als vielmehr in Regeln zu den Sozialversicherungen und im Steuersystem. Im Rahmen der Grundsicherung steigt die Grenzbelastung bei 100 Euro Erwerbseinkommen von 0 Prozent auf 80 Prozent sprunghaft an und tatsächlich ist eine Häufung von Beschäftigungen mit 100 Euro im Grundsicherungsbezug zu beobachten. Blömer u. a. (2025) schließen daraus, dass es einen Anreiz für solche Kleinstjobs gibt, und vermuten außerdem, dass damit ‚Tarnkappen-Verträge‘ in der Schwarzarbeitswirtschaft verbunden sind, räumen aber ein: „Verlässliche Zahlen zur Schwarzarbeit speziell in diesem Einkommensbereich liegen nicht vor“ (Blömer u. a. 2025: 1). Das gilt ebenso für die Vermutung, dass auch darüber hinaus Grundsicherungsbezug mit Schwarzarbeit kombiniert wird. In wie vielen Fällen das vorkommt, ist unklar. Für uns ist relevant, dass das auch mit hohen Transferentzugsraten zu tun haben könnte, weil mit einer regulären Beschäftigung kaum oder sogar kein zusätzliches Einkommen erzielt wird. Insgesamt deuten die empirischen Untersuchungen zu Schwarzarbeit aber darauf hin, dass das Gros eher in höheren Einkommensbereichen jenseits der Grundsicherung relevant ist. Wenn wir über Grenzbelastungen und Arbeitsanreize im Bereich der Reform der Grundsicherung sprechen, müssen wir daher die Kirche im Dorf lassen und dürfen den Blick nicht nur auf die sozialökonomisch schwächeren Arbeitsmarktsegmente richten.

Außerdem ist zu betonen, dass es für Schwarzarbeit immer zwei Seiten braucht: Die Beschäftigten und die Schwarzarbeitgeber. Hinzu kommen die Endverbraucher*innen, die die Güter und Dienstleistungen nachfragen. Im Vergleich zu den skandinavischen Ländern oder Großbritannien scheint in Deutschland die Schwarzarbeit in privaten Haushalten oder in kleingewerblich geprägten Wirtschaftsbereichen wie Gastronomie, Hotellerie, Logistik oder Landwirtschaft weiter verbreitet und sozial stärker akzeptiert zu sein. Es fehlt an politischem Willen, dagegen mit verstärkten Kontrollen und Repression vorzugehen. Ein Nebeneffekt von einer Integration in das Steuersystem wäre, dass dann die Kontrolle über die Finanzbehörden stattfindet, und dadurch der Fokus stärker auf diese beiden Seiten der Schwarzarbeit gelenkt wird. Ein zweiter Punkt, den wir in Bezug auf die hohe Grenzbelastung stärker beleuchten wollen, ist, dass es sich dabei um ein wichtiges Problem der Leistungsgerechtigkeit handelt, wenn Menschen, die ihre Arbeitszeit erhöhen oder aufgrund von zusätzlichen Qualifikationen oder eines Wechsels des Arbeitsplatzes ein höheres Bruttoeinkommen erzielen, nur ein geringfügig höheres verfügbares Einkommen erhalten. Für die gesellschaftliche und politische Bedeutung ist dieser Aspekt möglicherweise sogar wichtiger als die der unmittelbaren Arbeitsanreize. Schließlich ist nicht zu beobachten, dass trotz der beschriebenen Anreize

massenhaft Erwerbstätige von Vollzeit in Teilzeit wechseln. Im Gegenteil, die meisten arbeiten in Vollzeit oder wechseln von Teilzeit in Vollzeit, obwohl sie damit nur ein unwesentlich höheres Einkommen haben. Dass sich ein höheres Einkommen nicht lohnt, kann dann allerdings zu einem starken Ungerechtigkeitsgefühl führen, bis dahin, dass Unzufriedenheit über das Sozialsystem insgesamt entsteht.

Auch die aufgeheizte Debatte zu den Arbeitsanreizen in den letzten Jahren, die es aber auch schon früher immer wieder gegeben hat, deutet darauf hin, dass es deswegen auf fruchtbaren Boden gefallen ist, weil dadurch eher subjektive (Gerechtigkeits-)Gefühle angesprochen werden als rationale Überlegungen zu mikroökonomischen Arbeitsanreizen, zumal diese die These, dass sich Arbeit im Vergleich zu Nicht-Arbeit nicht lohne, nicht bestätigen. Dieses subjektive Gefühl wird allerdings durch die Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen verstärkt, weil ohne die Berücksichtigung von ergänzenden Sozialleistungen der Einkommensabstand tatsächlich gering ist. Eine Erhöhung der Inanspruchnahme, z. B. durch die Integration von Leistungen in das Steuersystem, könnte dem also entgegenwirken.

Zur seit Langem hochpolitischen Frage der Sanktionen bzw. neuerdings im Bürgergeld der ‚Leistungsminderungen‘ haben Claudia Beetz und Frederik von Harbou aus sozialrechtlicher Sicht das Erforderliche gesagt (Beetz/von Harbou 2024). Wir begnügen uns hier daher mit Überlegungen, inwieweit Arbeitsanreize durch Sanktionen sowohl normativ wie empirisch begründbar erscheinen. Die Diskussion um Arbeitsanreize durch Sanktionen berührt zentrale Fragen sozialstaatlicher Legitimation und Wirksamkeit. Sie betrifft sowohl normative Begründungen im Sinne von Gerechtigkeit und Solidarität als auch empirische Befunde zur tatsächlichen Funktionsweise arbeitsmarktpolitischer Steuerung.

Normativ werden Sanktionen im Sozialstaat häufig mit dem Prinzip der Gegenseitigkeit (Reziprozität) begründet: Wer gesellschaftliche Unterstützung erhält, soll auch bereit sein, zumutbare Mitwirkungspflichten zu erfüllen. Dieses Argument stützt sich auf ein Konzept von Fairness und Verantwortung innerhalb des solidarischen Gemeinwesens. Allerdings steht diese Begründung in Spannung zu sozialstaatlichen Grundwerten wie der Menschenwürde, der sozialen Teilhabe und der Sicherung einer bedingungslosen Existenz. Aus gerechtigkeits-theoretischer Perspektive – etwa bei John Rawls – darf soziale Ungleichheit nur dann legitimiert werden, wenn sie den am schlechtesten Gestellten zugutekommt. Sanktionen, die existenzielle Not verschärfen, verletzen dieses Prinzip.

Aus sozialetischer Sicht (z. B. in der christlichen Sozialethik oder im Solidaritätsprinzip der Sozialpolitik) wird kritisiert, dass Sanktionen ein defizitäres Menschenbild transportieren: Erwerbslosigkeit wird als moralisches Versagen interpretiert, nicht als soziales Risiko. Eine solche Moralisierung der Armut widerspricht dem normativen Leitbild eines befähigenden Sozialstaats, der Unterstützung nicht als Strafe, sondern als Grundlage zur Teilhabe versteht. In diesem Sinn ist eine Umorientierung von einer strafenden zu einer befähigenden Logik – etwa durch Bildungsangebote, Vertrauensförderung und soziale Sicherung – ethisch vorzuziehen.

Empirisch zeigen zahlreiche Studien – insbesondere aus der Hartz-IV- und Bürgergeld-Forschung (IAB, SOEP, OECD) – ein ambivalentes Bild. Kurzfristig können Sanktionen durchaus arbeitsmarktpolitische Effekte erzielen: Sie erhöhen die Arbeitsaufnahmequote und fördern eine stärkere Aktivierung von Leistungsbeziehenden. Langfristig überwiegen jedoch negative Folgen: Betroffene geraten häufiger in prekäre Beschäftigung, erleben psychische Belastungen und verlieren Vertrauen in staatliche Institutionen. Diese Effekte unterminieren das Ziel nachhaltiger Arbeitsmarktintegration.

Die Wirksamkeit von Sanktionen ist zudem stark kontextabhängig. In Ländern mit ausgeprägten Integrationsdiensten und sozialer Absicherung (z. B. Skandinavien) wirken milde, begleitende Sanktionsmechanismen weniger schädlich als in Systemen mit hoher Druckorientierung (z. B. dem früheren deutschen Hartz-IV-Regime). Neuere Ansätze – wie das Bürgergeldgesetz von 2023 – setzen daher stärker auf Kooperation statt Konfrontation, auch mit

dem Ziel, die Nichtinanspruchnahme-Quoten zu reduzieren (Opielka/Wilke 2024). Erste Befunde deuten darauf hin, dass positive Anreize, Vertrauensaufbau und individuelle Unterstützung nachhaltiger zur Erwerbsintegration beitragen als Strafmaßnahmen.

Sowohl normativ als auch empirisch erweist sich somit die Begründung von Arbeitsanreizen durch Sanktionen als problematisch. Zwar können Reziprozitätsargumente eine gewisse Legitimität beanspruchen, doch geraten sie in Konflikt mit sozialetischen und menschenrechtlichen Grundsätzen. Empirisch zeigen sich allenfalls kurzfristige Effekte, während langfristig negative soziale und psychologische Konsequenzen dominieren. Für eine nachhaltige Sozialpolitik empfiehlt sich daher ein Paradigmenwechsel hin zu befähigenden, nicht punitiven Steuerungsinstrumenten – im Sinne einer sozialökologischen Transformation des Wohlfahrtsstaats (Opielka 2023).

2.4. MINDESTSICHERUNG VON ERWERBSTÄTIGEN

Die beschriebenen Probleme werden besonders deutlich für Erwerbstätige, die ergänzende Sozialleistungen beziehen bzw. darauf einen Anspruch haben. Ein Single mit mehr als 1.000 Euro im Monat zu versteuerndem Einkommen zahlt Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, hat aber gleichzeitig Anspruch auf Sozialleistungen, und zwar entweder auf Bürgergeld oder auf Wohngeld. Bei 1.500 Euro brutto beträgt das Nettoeinkommen ungefähr 1.200 Euro. Mit diesem Nettoeinkommen gibt es einen Anspruch auf Bürgergeld, weil von diesem Einkommen der Erwerbstätigenfreibetrag in Höhe von 348 Euro abgezogen wird, sodass beim Bürgergeld 854 Euro angerechnet werden. Ab 291 Euro Wohnkosten besteht ein Anspruch auf Bürgergeld. Bei Wohnkosten in Höhe von 432 Euro gemäß des Existenzminimumberichts würde der Anspruch auf Bürgergeld 141 Euro betragen.

Die Person zahlt also Steuern und Sozialversicherungsbeiträge und müsste dann zum Jobcenter, um Bürgergeld zu beantragen. Damit nicht genug: Es müsste außerdem noch überprüft werden, ob ein Anspruch auf Wohngeld besteht, was komplizierter ist, als es auf den ersten Blick klingt, weil für die unterschiedliche Berechnungsgrundlage beim Wohngeld weitere Informationen erhoben werden müssen und für die Festsetzung des Wohngelds häufig mehrere Monate erforderlich sind.

Sind Kinder vorhanden, muss außerdem geprüft werden, ob ein Anspruch auf den Kinderzuschlag besteht, der bezogen werden kann, wenn das Einkommen 600 Euro (Alleinerziehende) bzw. 900 Euro (Paare) übersteigt und „bei Bezug des Kinderzuschlags keine Hilfebedürftigkeit im Sinne des § 9 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch besteht, wobei die Bedarfe nach § 28 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch außer Betracht bleiben. Bei der Prüfung der Hilfebedürftigkeit ist das für den Antragsmonat bewilligte Wohngeld zu berücksichtigen. Wird kein Wohngeld bezogen und könnte mit Wohngeld und Kinderzuschlag Hilfebedürftigkeit vermieden werden, ist bei der Prüfung Wohngeld in der Höhe anzusetzen, in der es voraussichtlich für den Antragsmonat zu bewilligen wäre“ (§ 6a (1) Bundeskindergeldgesetz). Bei Alleinerziehenden kommt noch ein möglicher Anspruch auf Unterhaltsvorschuss hinzu, der ebenfalls geprüft und gegebenenfalls beim Jugendamt beantragt werden muss.

Diese Beispiele machen deutlich, wie kompliziert die derzeitigen Regelungen für die Betroffenen und die Behörden sind, was allein schon stark für eine Absicherung über das Steuersystem spricht. Hinzu kommt, dass der Einkommensabstand für Erwerbstätige zum Existenzminimum ohne den ergänzenden Bezug der genannten Sozialleistungen relativ gering sein kann – im Beispiel mit einem Bruttoeinkommen von 1.500 Euro bei gerade einmal etwas mehr als 200 Euro, mit Bürgergeld sind es knapp 350 Euro. Insbesondere bei Erwerbstätigen mit Kindern ist dieses Problem noch größer. Deswegen ist es umso wichtiger, dass die Hürden, ergänzende Leistungen zu beziehen, abgebaut und diese am besten möglichst automatisch ausgezahlt werden, damit der Einkommensabstand auch tatsächlich besteht.

Höhere Löhne oder eine Erhöhung des Mindestlohns helfen dabei nur bedingt. Auch Erwerbstätige mit einem Mindestlohn haben oft einen Anspruch auf ergänzende Sozialleistungen. Das gilt insbesondere, wenn sie Kinder haben. Hinzu kommt, dass bei einer Verringerung der Anrechnung der eigenen Einkommen wegen der diskutierten hohen Grenzbelastung die Transferentzugsgrenze erhöht wird, also zusätzlich Menschen mit noch höherem Einkommen einen Anspruch erhalten. Allerdings können ein höherer Mindestlohn oder höhere Löhne sinnvollerweise dazu führen, dass der Anspruch auf ergänzende finanzielle Unterstützung geringer wird.

3 Fragestellungen, Diskussion und Analyse

3.1. INSTITUTIONELLE FRAGEN

Die sozialpolitische Ordnung Deutschlands ist historisch durch eine Kombination unterschiedlicher Prinzipien der Leistungsgewährung geprägt: dem Sozialversicherungsprinzip (in der Regel ohne Einkommens- oder Bedürftigkeitsprüfung, mit Ausnahme der Hinterbliebenenversorgung), dem Prinzip der Bürgerversicherung (nur in der Pflegeversicherung auf der Leistungsseite), dem Fürsorgeprinzip (Bedürftigkeitsprüfung) und dem Versorgungsprinzip (teilweise verbunden mit einer Einkommensprüfung) (Opielka 2008). Während die Bedürftigkeitsprüfung im engeren Sinne auf individuelle Hilfsbedürftigkeit zielt und somit ex post reagiert, kennzeichnet die Einkommensprüfung im Kontext universeller, also hochstandardisierter Leistungen – etwa beim Grundrentenzuschlag (sogenannte Grundrente) oder vor allem im Wohngeld – eine stärker ordnungspolitisch eingebettete, ex ante gesteuerte Steuerung sozialer Umverteilung. Für die sozialpolitische Reformdiskussion in Deutschland ist das Verhältnis dieser beiden Prüfmechanismen von zentraler Bedeutung, weil es grundlegende normative und institutionelle Fragen nach Gerechtigkeit, Effizienz und gesellschaftlicher Teilhabe aufwirft.

Aus ordnungspolitischer Sicht berührt die Gegenüberstellung von Bedürftigkeitsprüfung und Einkommensprüfung den grundlegenden Zielkonflikt zwischen individueller Verantwortung, Solidarität und Staatsintervention. Das Fürsorgeprinzip, wie es in der Sozialhilfe (SGB XII) oder im Bürgergeld (SGB II) institutionalisiert ist, folgt einem residualen Wohlfahrtsmodell: Der Staat greift erst dann ‚subsidiär‘ ein, wenn der Markt und familiäre Netzwerke versagen. Bedürftigkeitsprüfung sichert damit eine letzte soziale Absicherung, erzeugt aber zugleich hohe Kontroll- und Stigmatisierungsrisiken sowie negative Arbeitsanreizeffekte. Ordnungspolitisch steht dieses Prinzip für eine nachrangige und stark verwaltungsgebundene Eingriffslogik in der Tradition der Armenfürsorge.

Demgegenüber steht die Einkommensprüfung im Rahmen universeller oder teiluniverseller Leistungen, wie etwa beim Kindergeld, beim BAföG oder beim ElterngeldPlus, die auf ein breiteres, präventives und weniger stigmatisierendes Umverteilungsinstrument zielen. Hier wird Einkommen als Kriterium sozialer Differenzierung genutzt, ohne Hilfsbedürftigkeit im engeren Sinne vorauszusetzen. Ordnungspolitisch ermöglicht dies eine stärkere Integration von Umverteilung in den allgemeinen Steuerstaat und eine Verringerung der institutionellen Segmentierung zwischen Fürsorge, Versicherung und Versorgung. Damit wird die Einkommensprüfung zu einem Element sozialer Investitionspolitik, das Effizienz und Gerechtigkeit stärker verbindet.

Institutionell unterscheiden sich Bedürftigkeits- und Einkommensprüfung durch ihre Verwaltungslogiken, Finanzierungsquellen und Rechtsfolgen. Während die Bedürftigkeitsprüfung meist kommunal verankert ist und auf ein engmaschiges Fallmanagement setzt, sind einkommensgeprüfte Leistungen stärker steuerfinanziert und zentral administriert. Diese

institutionellen Unterschiede haben erhebliche Auswirkungen auf Transparenz, Verwaltungsaufwand und Bürgernähe. Zudem beeinflussen sie die politische Wahrnehmung von Sozialpolitik: Während Fürsorgeleistungen als Ausdruck individueller Defizite gelten, werden einkommensgeprüfte Leistungen häufig als legitimes Element sozialstaatlicher Solidarität wahrgenommen.

Für die Reformdiskussion ergibt sich daraus ein zentrales Argument: Eine schrittweise Substitution bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen durch einkommensgeprüfte, aber universeller angelegte Systeme könnte die Akzeptanz sozialstaatlicher Umverteilung erhöhen, ohne den gezielten Ressourceneinsatz aufzugeben. Beispiele hierfür sind die Debatten um ein (bedingungsloses) Grundeinkommen, negative Einkommensteuer oder eine Kindergrundsicherung, die eine Entstigmatisierung sozialer Leistungen und eine Vereinfachung des Sozialleistungssystems anstreben.

Aus ordnungspolitischer Sicht spricht vieles dafür, die Bedürftigkeitsprüfung als Ultima Ratio beizubehalten, zugleich aber stärker auf einkommensgeprüfte universelle Leistungen zu setzen, um die Kohärenz des Sozialstaates zu sichern. Institutionell würde dies eine stärkere Zentralisierung der Leistungsverwaltung und eine Integration von Steuer- und Transfersystemen erfordern. Für die sozialpolitische Reform in Deutschland bedeutet dies, den normativen Dualismus zwischen Fürsorge und Versorgung neu zu justieren: hin zu einem aktivitätsfördernden, inklusiven und weniger stigmatisierenden Sozialstaat.

Am Beispiel des Unterhaltsvorschlusses für Kinder von Alleinerziehenden, einer staatlichen Leistung für Kinder, wenn der andere Elternteil keinen oder zu wenig Unterhalt zahlt, zeigt sich allerdings auch das ordnungspolitische Dilemma eines Verzichts auf familiäre Subsidiarität. Die 2017 erfolgte Ausweitung des Unterhaltsvorschlusses auf alle Kinder bis zum 18. Lebensjahr (zuvor bis 12 Jahre) war eine wichtige Maßnahme zur Unterstützung von Alleinerziehenden. Der Rückgriff auf den unterhaltspflichtigen Elternteil ist ein wichtiger Bestandteil des Systems. Doch die Rückgriffsquote, der Anteil der tatsächlich zurückgeforderten Beträge, ist für einen subsidiären Sozialstaat erstaunlich niedrig. Laut BIAJ (2025) betrug sie im Jahr 2024 nur 17 Prozent. Die Gründe sind vielschichtig und wenig erforscht (Hubert et al. 2020). Eine Ausnahme ist eine Studie von Wersig (2016), in der auch Reformvorschläge enthalten sind. Für die hier diskutierte Fragestellung der Integration von Leistungen ins Steuersystem ist interessant, dass sie feststellt, dass die Rückholquote durch Finanzbehörden wie in Bayern überdurchschnittlich hoch ist. Seit ihrer Studie ist allerdings in Bayern die Quote gesunken. Für unterhaltspflichtige Väter, ob mit oder ohne Migrationshintergrund (Henkel et al. 2016:33), scheint das subsidiäre Normativ des Sozialstaats unterdessen überwiegend in das persönliche Belieben gestellt.

Bevor wir auf einige grundsätzliche institutionelle Gestaltungsfragen für Grundsicherungsleistungen eingehen, möchten wir zwei weitere Problemstellungen diskutieren, die in der deutschen akademischen und politischen Diskussion unter der Signatur der ‚Ordnungspolitik‘ verhandelt werden: zum einen das Verhältnis von Beitrags- und Steuerfinanzierung, zum anderen, inwieweit soziale Leistungen eine ‚Holschuld‘ der Anspruchsberechtigten oder eine ‚Bringschuld‘ staatlicher Institutionen sind.

Die Beitragsfinanzierung der Sozialpolitik beruht auf Beiträgen von Versicherten und Arbeitgebern, die an die Versicherungsleistungen gekoppelt sind und auf dem Versicherungsprinzip basieren (z. B. Renten-, Kranken-, Arbeitslosen-, Pflegeversicherung). Die Steuerfinanzierung hingegen speist sich aus dem allgemeinen Steueraufkommen und dient der Finanzierung von Leistungen, die auf dem Fürsorgeprinzip basieren und dem Gemeinwohl dienen, wie vor allem Grundsicherung, Sozialhilfe oder auch Wohngeld, Kinderzuschlag und BAföG. Die Ordnungspolitik betrachtet die Wahl der Finanzierungsform als einen wichtigen Aspekt, der die Verteilung der Kosten, die soziale Gerechtigkeit und die Funktionsfähigkeit des Sozialstaats beeinflusst. Diese regelmäßig bemühte ordnungspolitische Alternative zwischen Fürsorge- und Versicherungsprinzip übersieht jedoch, dass es noch zwei weitere

Gestaltungsprinzipien in der deutschen (und internationalen) Sozialpolitiktradition gibt, auf die Opielka in seinem Buch *Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven* (Opielka 2008) schon früh aufmerksam machte: zum einen das – historisch älteste – Versorgungsprinzip, das sich historisch vor allem auf staatsnahe Interessen bezog und beispielsweise Soldaten und Kriegsoffer, insbesondere aber Beamte einschließt. Versorgungsleistungen werden steuerfinanziert und richten sich am Finalprinzip aus, im Unterschied zum Kausalprinzip der Fürsorge- und Versicherungsleistungen. Das vierte Ordnungsprinzip – neben Versicherung, Fürsorge und Versorgung – ist das Prinzip Bürgerversicherung, als eine Mischform der drei anderen Prinzipien: Es basiert auf steuerähnlichen Beiträgen, die von der gesamten Bevölkerung entsprechend ihrem Leistungsvermögen aufgebracht werden, neigt zu universalistischen und pauschalierten Leistungen und kann bedarfsbezogene Leistungen als Zusatzleistungen für Bedürftige integrieren. Musterbeispiele für das Prinzip Bürgerversicherung sind die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) der Schweiz und die Social Security der USA, die größte Bürgerversicherung der Welt. In der deutschen Diskussion wird das Prinzip Bürgerversicherung bisher auf das Gebiet der Kranken- und Pflegeversicherung verengt, es lässt sich aber auf andere Bereiche der sozialen Sicherung erweitern (Strengmann-Kuhn 2005). In Deutschland folgt bisher nur die Gesetzliche Pflegeversicherung auf der Leistungsseite dem Prinzip Bürgerversicherung.

Vor dem Hintergrund der Vierstimmigkeit sozialpolitischer Ordnungsprinzipien halten wir die Alternativen Steuerfinanzierung oder Beitragsfinanzierung für unterkomplex, zumal die Anreiz- wie Verteilungswirkungen beider Prinzipien viel stärker von der jeweiligen Ausgestaltung als von den Prinzipien selbst bestimmt werden.

Das zweite, diskussionswürdige ordnungspolitische Problem ist das Verhältnis von Hol- und Bringschuld, dem sich während der – am Ende gescheiterten – Reform der ‚Grundgrundsicherung‘ die damalige Bundesfamilienministerin Lisa Paus widmete: „Wir schaffen es damit endlich, von der Holschuld der Familie zu einer Bringschuld des Staates zu kommen. Das ist ein Systemwechsel, das ist ein Paradigmenwechsel“ (Paus 2023). Die Kritik von liberalen und konservativen Kommentator*innen war erheblich, während sich eher linke Diskutant*innen abgeholt fühlten. Das ordnungspolitische Thema dabei ist das Verhältnis von Eigenverantwortung und Verantwortung der größeren, staatlichen Gemeinschaft, das in Deutschland mit dem Begriff Subsidiarität markiert wird. Komplexer wird diese Polarität durch die damit vergleichbare Diskussion in der Sozialen Arbeit zwischen Komm- und Geh-Strukturen: Sollen Professionelle ihre Klienten aktiv aufsuchen oder soll die Eigenaktivität der Klienten gefördert werden, Selbsthilfe also vor Fremdhilfe gelten? Diese polarisierende und ideologisch zu stark angereizte Alternative erscheint aber nicht hilfreich, da in der sozialpolitischen Praxis die Unterschiede nicht sehr stark ins Gewicht fällt. Eine ‚Bringschuld‘ des Staates besteht bei klaren Rechtsansprüchen auf breit akzeptierte Leistungsansprüche insoweit, als diese inklusiv angelegt und für jede und jeden leicht zugänglich sein müssen.

Bei der Beschreibung der existierenden Grundsicherungsleistungen wurde schon deutlich, dass sie institutionell ganz unterschiedlich gestaltet sein können. Das wollen wir hier stärker systematisieren. Eine Grundlage dafür ist die Typologie von Wohlfahrtsstaaten nach Esping-Anderson (Esping-Anderson 1990). Er unterschied ursprünglich drei Wohlfahrtsstaatstypen: den konservativen, den sozialdemokratisch/sozialistischen und den liberalen Wohlfahrtsstaat. Später wurde diese Typologie durch einen weiteren, garantistischen Wohlfahrtsstaatstypus ergänzt (Opielka 2008). Diese Typen dienen unter anderem dazu, unterschiedliche Ansätze für Sozialleistungen zu charakterisieren.

Im Rahmen des Zukunftslabors Schleswig-Holstein wurden diese vier Typen für mögliche Reformszenarien insbesondere bezüglich der Mindestsicherung verwendet (Opielka/Peter 2020). Deutschland ist ein typisches Beispiel für einen konservativen Wohlfahrtsstaat. Er ist vor allem durch ein starkes System von traditionell korporatistischen Sozialversicherungen geprägt, bei denen es im Wesentlichen um eine Absicherung von abhängig Beschäftigten

geht. Dies wird ergänzt um berufsständische Sondersysteme wie etwa die Versorgungswerke für bestimmte freiberufliche Gruppen oder die Beamtenpension für die Alterssicherung oder die private Krankenversicherung für Selbstständige oder besserverdienende Arbeitnehmer. Als letztes Netz gibt es für die Fälle, bei denen die Sozialversicherungen und die Sondersysteme sowie weitere vorgelagerte Sicherungssysteme nicht ausreichen, eine bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung als letztes Netz. Im liberalen Wohlfahrtsstaat geht es vor allem um die Absicherung von Bedürftigen. Typische Beispiele sind Großbritannien und die USA. Die Absicherung kann auch im Rahmen einer negativen Einkommensteuer erfolgen. In sozialdemokratischen bzw. sozialistischen Wohlfahrtsstaatsregimen (typische Beispiele sind die skandinavischen Länder) sind es im Wesentlichen universelle, steuerfinanzierte Leistungen. Zu diesem Wohlfahrtstypus würde für die Mindestsicherung auch ein Grundeinkommen als universelle, steuerfinanzierte Mindestabsicherung passen. Auch im garantistischen Wohlfahrtsstaat sind universelle Leistungen vorherrschend, aber im Rahmen der Sozialversicherungen, die als Bürgerversicherungen ausgestaltet und mit Mindestleistungen versehen sind. Vorbild dafür wäre die Schweiz, insbesondere die Rentenversicherung AHV, in die alle einzahlen, die eine begrenzte Lebensstandardsicherung garantiert, aber auch eine garantierte Mindestrente. Dieses System von Bürgerversicherungen ließe sich theoretisch auf weitere Sozialversicherungen oder sogar für alle Bürger*innen als Grundeinkommensversicherung erweitern (Opielka 2005, 2015).

Diese Wohlfahrtsstaatstypen sind Idealtypen. In der Realität gibt es in der Regel eine Mischung von Leistungen, die zu dem einen oder anderen Typus passen. So gibt es sowohl in den skandinavischen Ländern als auch in UK und den USA Sozialversicherungen oder in Deutschland mit dem Kindergeld eine grundeinkommensähnliche Leistung, die eher zum sozialdemokratischen/sozialistischen Wohlfahrtsstaat passt.

Für unsere Fragestellung der Integration von Sozialleistungen in das Steuersystem ist vor allem relevant, dass diese wie in einem liberalen Wohlfahrtsstaatstypus als ‚negative Einkommensteuer‘ oder als Universalleistung wie im sozialdemokratisch/sozialistischen Wohlfahrtsstaatstypus erfolgen könnte, die dann also den deutschen, konservativen Wohlfahrtsstaat ergänzen würden. Auch eine Ergänzung durch Bürgerversicherungen mit Mindestleistungen wie im garantistischen Wohlfahrtsstaat wäre denkbar, steht hier aber nicht im Fokus. Sie sollte aber als Möglichkeit mitgedacht werden.

Diese grundsätzlichen Fragen haben Auswirkungen auf die konkrete institutionelle Ausgestaltung der Mindestsicherung. Ist sie als steuerfinanzierte Sozialleistung wie das Bürgergeld ausgestaltet, als Teil der Sozialversicherungsleistung wie der Grundrentenzuschlag oder im Rahmen der Einkommensteuer wie das Kindergeld? Das hat dann auch Auswirkungen darauf, welche Behörde auszahlt und wie das Verwaltungsverfahren gestaltet ist. Bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen werden durch die unterschiedlichen Sozialbehörden ausgezahlt und Sozialversicherungsleistungen durch die Sozialversicherung. Bei Leistungen, die in das Steuersystem integriert sind, liegt eine Auszahlung durch das Finanzamt nahe. Das Kindergeld zeigt aber, dass dies auch eine andere Behörde sein kann, wie beispielsweise die Bundesagentur für Arbeit, oder die Arbeitgeber. Auch für die Finanzierung hat das Konsequenzen. Bei den steuerfinanzierten Leistungen läuft die Finanzierung als Ausgabe in den öffentlichen Haushalten, wobei geklärt werden muss, ob sie durch den Bund, die Länder oder die Kommunen finanziert werden bzw. welchen Anteil die jeweilige Ebene trägt. Die Sozialversicherungsleistungen sind beitragsfinanziert, die Leistungen können aber indirekt auch über Steuerrückflüsse finanziert werden. Bei einer Integration in das Steuersystem geht es bei der Finanzierung nicht um Ausgaben in den öffentlichen Haushalten, sondern um die Reduzierung von Einnahmen, bei der die Einkommensteuer als Gemeinschaftsteuer nach festen Schlüsseln zwischen Bund, Ländern und Kommunen aufgeteilt wird.

Diese institutionellen Fragen sind zu berücksichtigen, wenn es um die Integration von Sozialleistungen ins Steuersystem geht. Dass das nicht trivial ist, hat nicht zuletzt die Debatte um die Kindergrundsicherung in der letzten Legislaturperiode gezeigt.

3.2. BEDÜRFTIGKEITSPRÜFUNG

Die beiden oben beschriebenen Probleme Nichtinanspruchnahme und hohe Grenzbelastungen sind grundsätzliche Nachteile von bedürftigkeitsgeprüften Sozialleistungen (Atkinson 2015: 209-212). Da sie in der Regel nur auf Antrag gewährt werden, gibt es immer Menschen, die sie nicht beantragen. Da sie nur für ‚Bedürftige‘ sind, werden Einkommen typischerweise sehr stark angerechnet. Werden Einkommen weniger stark angerechnet, führt das dazu, dass auch ‚Nicht-Bedürftige‘ Leistungen beziehen. Atkinson sieht zwei Alternativen zu bedürftigkeitsgeprüften Sozialleistungen. Die eine wäre ein Grundeinkommen, das an alle ohne Bedürftigkeitsprüfung gezahlt wird. Sein Vorschlag dafür ist eine Basis Income Flat Tax (Atkinson 1995, Strengmann-Kuhn 2007). Dabei wird eine Grundeinkommenszahlung mit einer Einkommensteuer mit einem linearen Steuertarif verknüpft. Letztlich würde der Sozialtransfer dadurch wie bei einer Grundsicherung einkommensabhängig stattfinden, allerdings würde die Einkommensprüfung durch das Finanzamt stattfinden. Das könnte entweder im Nachhinein erfolgen oder die Steuerzahlung wird unmittelbar mit der Auszahlung des Grundeinkommens verrechnet, sodass es bei geringen Einkommen zu einer negativen Einkommensteuer, also einer Zahlung, kommen würde. Die andere Alternative zu bedürftigkeitsgeprüften Leistungen sind aus der Sicht von Atkinson Sozialversicherungen, die ebenfalls ohne Bedürftigkeitsprüfung ausgezahlt werden und die besprochenen grundsätzlichen Nachteile Nichtinanspruchnahme und hohe Grenzbelastungen nicht haben.

Für bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen könnte sprechen, dass diese eher dem Gerechtigkeitsgefühl vieler Menschen entsprechen. Das Zentrum für neue Sozialpolitik (2023) hat die Einstellungen zu Bedürftigkeitsprüfungen genauer untersucht. Zunächst befürwortet eine Mehrheit von 66 Prozent Bedürftigkeitsprüfungen grundsätzlich. Interessant sind die Antworten, auf die Frage, warum dies der Fall ist. Die häufigste Antwort (80 Prozent) ist, dass ohne Bedürftigkeitsprüfung auch Wohlhabende unterstützt würden. Etwa die Hälfte gibt finanzielle Gründe an: Es bliebe zu wenig Geld für tatsächlich Bedürftige übrig (57 Prozent) bzw. es ist zu teuer, alle zu unterstützen (46 Prozent). Auf die Nachfrage, wie die Einstellung zu Bedürftigkeitsprüfungen ist, falls durch andere Maßnahmen zum Beispiel durch Besteuerung erreicht wird, dass Ärmere mehr als die Wohlhabenden profitieren, gibt es ein deutlich größeres Potenzial von bis 73 Prozent für Zahlungen ohne Bedürftigkeitsprüfung. Außerdem hat die Studie das Ergebnis, „dass die Gruppe der als bedürftig geltenden Menschen durch die Bürger*innen deutlich großzügiger ausgelegt wird als durch die Politik“ (Zentrum für neue Sozialpolitik 2023: 2). Quantifiziert wird das in dem Text nicht, aber es deutet darauf hin, dass es dem Gerechtigkeitsempfinden einer Mehrheit entspricht, wenn auch Menschen mit geringem Einkommen oberhalb des Existenzminimums bis in die untere Mitte der Einkommensverteilung von Leistungen profitieren, und es vor allem für eine Mehrheit wichtig ist, dass dies nicht für höhere Einkommen der Fall ist.

Eine Möglichkeit, wie das umgesetzt werden könnte, wird in einer Studie für das Umweltbundesamt (Bach et al. 2024, 2025) zum Klimageld aufgezeigt. Darin wird vorgeschlagen, dass das Klimageld zunächst an alle ausgezahlt wird, aber anschließend für höhere Einkommen bei der Einkommensteuer abgeschmolzen wird. Hintergrund ist, dass es beim Klimageld aus ökologischen Gründen Sinn macht, dass es zumindest auch mittlere Einkommen erhalten, um die Kosten durch einen höheren CO₂-Preis auszugleichen. Es gibt aber eine politische Debatte, ob auch Personen mit hohem Einkommen das Klimageld bekommen sollten, da diese aufgrund der „regressiven“ Belastungswirkung der CO₂-Bepreisung in Relation zu ihren hohen Einkommen nur wenig belastet werden und auch deutlich mehr Möglichkeiten haben,

bei Wohnung und Mobilität zu dekarbonisieren, was zudem großzügig gefördert wird. Konkret wird in der Studie vorgeschlagen, dass im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung und des Lohnsteuerverfahrens das Klimageld ab mittleren Einkommen mit einem Sondertarif vollständig abgeschmolzen wird.

Eine weitere Möglichkeit, eine Einkommensprüfung durch das Finanzamt mit einer einkommensunabhängigen Auszahlung eines pauschalen Minimums zu verknüpfen, ist im Vorschlag *Existenzsicherung neu denken – Hartz IV überwinden* der Diakonie Deutschland (2021) enthalten. Es wird ein ‚Existenzgeld‘ in Höhe des Existenzminimums vorgeschlagen, das in ihrem Vorschlag 1.100 Euro monatlich beträgt. Dieses wird ohne Bedürftigkeitsprüfung gewährt, muss aber beantragt werden. Außerdem wird eigenes Einkommen dann stärker besteuert, indem es bei Zahlung des Existenzgeldes in einer neuen Steuerklasse 7 erfasst wird, bei der der Grenzsteuersatz höher als bei anderen Steuerklassen ist, aber geringer als die derzeitige Transferenzzugsrate bei der Grundsicherung. Für eine Auszahlung auf Antrag, obwohl die Leistung ohne Bedürftigkeitsprüfung gezahlt wird, gibt es zwei Gründe. Das Antragsverfahren und die Steuerklasse 7 führen dazu, dass nicht auch Menschen mit hohem Einkommen die Leistung erhalten. Der zweite Grund ist, dass dadurch ein erleichterter Zugang zu weiteren Leistungen wie Arbeitsmarktförderung oder sozialer Unterstützung ermöglicht wird.

Insgesamt gibt es folgende Möglichkeiten, wie ein letztlich einkommensabhängiger finanzieller Transfer in die Einkommensteuer integriert werden kann, auf die wir detailliert im Kapitel 3.4 eingehen:

1. Es gibt wie beim Kindergeld eine Auszahlung an alle, und der gesamte Steuertarif wird angepasst, zum Beispiel wie bei einer Basic Income Flat Tax, bei der es einen einheitlichen linearen Steuersatz gibt, oder wie beim Basisgeld, bei dem der neue Steuertarif so angepasst werden soll, dass er vom Resultat im Grundsatz dem aktuellen Steuertarif entspricht.
2. Es gibt eine einkommensabhängige Auszahlung als tax credit, wobei die Einkommensprüfung durch das Finanzamt vorgenommen wird. Der derzeitige Steuertarif bliebe erhalten.
3. Es gibt eine Steuergutschrift für alle, die von der Steuerlast abgezogen wird. Ist die Differenz negativ, findet eine Auszahlung als negative Einkommensteuer statt. Je nach Höhe der Steuergutschrift kann der derzeitige Steuertarif beibehalten oder es müssten die Steuersätze entsprechend erhöht werden.
4. Es gibt einen integrierten Steuer-Transfer-Tarif mit einem negativen Ast mit eigenem Steuertarif.
5. Es finden eine Auszahlung an alle und eine nachgelagerte Besteuerung statt, wie im genannten Vorschlag zum Klimageld.
6. Es findet eine pauschale Auszahlung auf Antrag statt und sonstige Einkommen werden mit einer neuen Steuerklasse 7 versteuert wie beim Vorschlag der Diakonie.

Zu einer Bedürftigkeitsprüfung gehört neben der Einkommensprüfung üblicherweise auch eine Vermögensprüfung. Dadurch können die Kosten geringer ausfallen, und es entspricht analog zu der Untersuchung des Zentrums für neue Sozialpolitik zumindest bei hohem Vermögen mehrheitlich dem Gerechtigkeitsempfinden, wenn diese keine Sozialleistung erhalten. Eine Vermögensprüfung hat aber auch Nachteile. Da es in Deutschland keine Erfassung von Vermögen gibt, ist die Überprüfung sehr aufwendig, sowohl für die Behörden als auch die Betroffenen. Bei Vermögen ist zudem nicht ganz klar, ob es vollständig vorrangig einzusetzen ist, zum Beispiel bei Vermögen zur Altersvorsorge, selbst genutzten Wohnraum oder weil es für eine Beschäftigung notwendig ist, insbesondere bei Selbstständigen. Die Abgrenzungen sind oft schwer zu treffen und häufig abhängig vom Einzelfall. Dadurch wird die Prüfung noch

aufwendiger und die Hürde für Betroffene abschreckender. Eine Vermögensprüfung kann also auch eine Ursache für eine geringe Inanspruchnahme-Quote sein. Darüber hinaus hat eine Vermögensprüfung auch ökonomische Nachteile: „Verschiedene Studien basierend auf US-Daten legen nahe, dass eine Lockerung der Vermögensprüfungen zur Folge hätte, dass sowohl mehr Anreize zur Arbeitssuche und -aufnahme bestünden als auch mehr gespart werden würde“ (Blömer et al. 2021: 44). Aus all diesen Gründen wurde die Vermögensprüfung beim Bürgergeld abgeschwächt und es stellt sich die Frage, ob auf eine Vermögensprüfung auch ganz verzichtet werden könnte.

Die Finanzbehörden haben nur eingeschränkte Informationen über das Vermögen. Analoge Lösungen wie oben in Bezug auf Einkommen beschrieben sind nicht möglich, da die Vermögenssteuer nicht mehr erhoben wird. Bestenfalls könnten die Einkommen aus Vermögen einen Hinweis bieten, ob ein hohes Vermögen vorhanden ist. Angesichts der beschriebenen Nachteile einer Vermögensprüfung ist ein Verzicht auf eine Vermögensprüfung akzeptabel, zumal es eine hohe Korrelation zwischen Einkommen und Vermögen gibt und insofern geringes Einkommen und hohes Vermögen nur selten zusammenfällt. Auch die anderen Leistungen im Rahmen der Einkommensteuer werden vermögensunabhängig gewährt. Für ergänzende Grundsicherungsleistungen, idealerweise in einem Leistungssystem, könnte auch überlegt werden, auf eine Vermögensprüfung zu verzichten. Sollte eine Vermögensprüfung beibehalten werden, ergibt sich das gleiche Problem wie bei der Einkommensprüfung, nämlich, dass auch die Vermögensprüfung bei den bestehenden Systemen sehr unterschiedlich ausfällt und vereinheitlicht werden sollte. Denkbar wäre auch eine einfache Angabe, dass kein Vermögen über einem bestimmten Betrag x vorhanden ist, und eine Prüfung nur im Einzelfall stattfindet, falls Anhaltspunkte vorliegen, dass die Angabe nicht stimmt. Aber auch für eine solche Variante müsste genau definiert werden, was genau unter Vermögen gezählt werden soll, damit die Betroffenen die Angabe korrekt abgeben können.

3.3. BEDARFSDECKUNG

3.3.1 BEDARFSMESSUNG/EXISTENZMINIMUM

Ziel von Grundsicherungsleistungen ist die Deckung des Bedarfs. Bedarfsprüfung und Bedürftigkeitsprüfung sind zwei unterschiedliche Dinge, was in der Debatte manchmal verwechselt wird. Bei der Bedürftigkeitsprüfung geht es um die Frage, wer die Leistung erhält, bei der Bedarfsprüfung geht es um die Frage, wie hoch der Bedarf ist.

In der Grundsicherung, die das Existenzminimum abdecken soll, wird zwischen verschiedenen Bedarfen unterschieden: Dem Regelbedarf, der die laufenden Lebenshaltungskosten abdeckt, den Wohnbedarf sowie Mehrbedarfe. Der Regelbedarf der Hilfe zum Lebensunterhalt wird auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) ermittelt, die alle fünf Jahre erhoben wird. Dieser Betrag wird dann für das Bürgergeld sowie die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung übernommen. In der Zwischenzeit wird der Regelbedarf jährlich anhand der Preis- und Lohnentwicklung angepasst. Die Berechnung auf Basis der EVS erfolgt auf Basis eines Statistikverfahrens. Dabei wird das Konsumverhalten von Haushalten mit geringen Einkommen untersucht, die keine Grundsicherungsleistungen erhalten. Die Alternative zu einem Statistikverfahren wäre ein Warenkorbverfahren, bei dem auf Grundlage von normativen Vorgaben bestimmt wird, was zum Existenzminimum gehört. Diese Güter und Dienstleistungen müssen dann anschließend noch mit einem Preis versehen werden. Beide Schritte sind alles andere als eindeutig und es gibt die Gefahr von Willkür, weswegen einem Statistikverfahren der Vorzug zu geben ist. In der Praxis werden beide Verfahren vermischt. Anstatt für den Regelbedarf einfach die regelsatzrelevanten Ausgaben der

Referenzgruppe zu verwenden, werden nach dem Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) bestimmte Ausgaben wieder herausgerechnet.

Der Regelbedarf für Alleinstehende wird auf der Basis des Ausgabeverhaltens von Singlehaushalten berechnet. Bei Paaren ist der Regelbedarf um pauschal 10 Prozent geringer, weil unterstellt wird, dass sie Ersparnisse durch das Zusammenwohnen haben. Die Regelbedarfe von Kindern werden berechnet, indem das Ausgabenverhalten von Paaren, die mit jeweils einem Kind im Alter unter 6 Jahren, von 6 bis unter 14 Jahren sowie von 14 bis unter 18 Jahren leben, untersucht wird. Die Ausgaben werden nur für den gesamten Haushalt ermittelt und müssen anschließend teilweise auf Basis von Annahmen auf Eltern und Kinder verteilt werden, um den Regelbedarf von Kindern in den drei Altersgruppen zu bestimmen.

An diesem Verfahren der Regelbedarfsermittlung kann in mehrfacher Hinsicht Kritik geübt werden. So führt die Vermischung von Warenkorb- und Statistikmodell zu einer systematischen Unterdeckung des Existenzminimums. Angenommen ein Bedarf kann in zwei verschiedenen, gleich teuren Varianten befriedigt werden. Wenn nun eine Variante nachträglich gestrichen wird, wird der dafür zur Verfügung stehende Betrag halbiert, sodass eine Bedarfsdeckung durch die andere Alternative nicht mehr möglich ist. Darüber hinaus ist die Bestimmung der Referenzgruppe problematisch, weil zwar alle herausgerechnet werden, die eine Grundsicherungsleistung beziehen, aber nicht diejenigen, die einen Anspruch darauf haben könnten und ihn nicht realisieren, was in der Praxis häufig vorkommt (siehe oben). Dadurch kann es zu Zirkelschlüsseln kommen. Auch die Berechnung der Kinderregelsätze kann kritisiert werden, weil die Annahmen zur Aufteilung der Ausgaben zwischen Eltern und Kindern teilweise willkürlich sind. Besondere Elternbedarfe im Vergleich zu Paaren ohne Kinder werden ebenfalls nicht berücksichtigt. Außerdem gibt es das methodische Problem, dass durch die Altersaufteilung die Fallzahlen zur Bemessung der Bedarfe teilweise sehr gering sind.

Der Wohnbedarf besteht aus Kaltmiete und Heizkosten, die bis zu einer Obergrenze, den sogenannten Angemessenheitsgrenzen, übernommen werden. Mit dem Bürgergeld wurde eine Karenzzeit von einem Jahr eingeführt, in der die Wohnkosten voll übernommen werden und nicht überprüft werden muss, ob sie über den Angemessenheitsgrenzen liegen. Die Angemessenheitsgrenzen werden von den Kommunen bestimmt, wobei die Regeln für die Ermittlung der Angemessenheitsgrenzen bisher nicht bundeseinheitlich festgelegt sind, was zu unterschiedlichen regionalen Berechnungsverfahren führt. Relativ häufig liegen die Wohnkosten über den Angemessenheitsgrenzen. Laut einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Die Linke ist dies im Durchschnitt des Jahres 2024 bei 12,4 Prozent der Bedarfsgemeinschaften der Fall gewesen (Bundesregierung 2025). In diesen Fällen gehen die höheren Kosten zulasten des Regelbedarfs. Das war bei der früheren Sozialhilfe anders. Wenn die Wohnkosten über den Angemessenheitsgrenzen lagen, wurden die Kosten trotzdem übernommen, die Betroffenen sind aber aufgefordert worden, eine günstigere Wohnung zu suchen, wenn das zumutbar und vom Wohnungsmarkt her möglich war. So wurde sichergestellt, dass der Regelbedarf auch bei hohen Wohnkosten garantiert war. Beim Bürgergeld ist das nur für eine begrenzte Zeit der Fall. Danach werden die Wohnkosten nicht mehr in voller Höhe übernommen und gehen dann zulasten des Regelbedarfs. Darüber hinaus gibt es Kritik, weil sich die Angemessenheitsgrenzen bisher häufig an den Kaltmieten orientieren. Dadurch ergibt sich der Nachteil, dass besser sanierte Wohnungen mit höheren Kaltmieten, aber geringeren Heizkosten über der Angemessenheitsgrenze liegen können, obwohl die Gesamtkosten nicht unbedingt höher sind als bei angemessenen Wohnungen. Außerdem wird gefordert, nicht nur die Heizkosten, sondern auch die Stromkosten, die bisher im Regelbedarf sind, in den Wohnbedarf zu übernehmen.

An der bisherigen Berechnung des Bedarfs in der Grundsicherung gibt es also zum Teil erhebliche Kritik. Auch wenn dies eine wichtige Frage ist, soll die Höhe der Bedarfe im Rahmen dieser Expertise nicht weiter analysiert werden.

Für die Frage der Integration von Leistungen in das Steuersystem ist wichtig, dass zwischen der Höhe der Grundsicherung auf der einen Seite und dem Grundfreibetrag sowie dem Kinderfreibetrag in der Einkommensteuer auf der anderen Seite eine direkte Verbindung besteht. Letztere werden auf der Grundlage des Existenzminimumberichts der Bundesregierung festgelegt, der alle zwei Jahre erstellt und in dem das sächliche Existenzminimum auf Basis der Höhe der Grundsicherung ermittelt wird. Dies wird seit Mitte der 1990er-Jahre praktiziert, nachdem das Bundesverfassungsgericht festgelegt hatte, dass bei der Einkommensteuer der existenznotwendige Mindestbedarf steuerfrei bleiben müsse (Bundesverfassungsgericht 1992). Dabei gilt das Niveau der sozialhilferechtlichen Grundsicherung als Maßstab. Erwachsenen wird dazu der Regelsatz für einen Alleinstehenden zugrunde gelegt, also 563 Euro. Für die Kosten der Unterkunft wird bei Alleinstehenden von einer angemessenen Wohnung von 40 m² und für Kinder von 12 m² ausgegangen. Als Bruttokaltmiete pro Quadratmeter wird ein Wert von 8,03 Euro auf Basis der Wohngeldstatistik unterstellt. Das Resultat sind 341 Euro pro Erwachsenen und 103 Euro pro Kind im Monat. Hinzu kommen 91 Euro für die Heizkosten pro Erwachsenen und 25 Euro pro Kind. Für einen Singlehaushalt sind die Wohnkosten in Höhe von 432 Euro und für Alleinerziehende mit einem Kind 560 Euro. Bei Kindern wird der Regelbedarf als gewichteter Durchschnitt der drei Regelbedarfsstufen (357 Euro, 390 Euro und 471 Euro) ermittelt, wobei mit dem Lebensalter gewichtet wird. Das Ergebnis sind 397 Euro. Hinzu kommen Teile des Bildungs- und Teilhabepakets (für Schulausstattung, Schul- und KiTa-Ausflüge sowie der Teilhabebetrag) in Höhe von 29 Euro. Auch diese werden nach dem Lebensalter gewichtet. Insgesamt ergibt sich dadurch ein sächliches Existenzminimum der Erwachsenen in Höhe von 995 Euro pro Monat bzw. 11.940 Euro jährlich und von Kindern in Höhe von 554 Euro monatlich und 6.648 Euro jährlich.

Abbildung 5: Sächliches Existenzminimum für Erwachsene und Kinder (2025) Sächliches Existenzminimum für Erwachsene und Kinder (2025)

	Erwachsene		Kinder	
	Jährlich	Monatlich	Jährlich	Monatlich
Regelbedarf	6756	563	4764	397
Bildung und Teilhabe (BuT)	-	-	348	29
Kosten der Unterkunft	4092	341	1236	103
Heizkosten	1092	91	300	25
Sächliches Existenzminimum	11940	995	6648	554

Quelle: 15. Existenzminimumbericht der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 20/13550: 11

Der Grundfreibetrag der Einkommensteuer darf das sächliche Existenzminimum nicht unterschreiten. Aktuell ist er etwas höher und beträgt 12.096 Euro für Erwachsene und 6.672 Euro für die Kinder. Für die Kinder kommt zum sächlichen Existenzminimum noch ein pauschaler Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (BEA) in Höhe von 2.928 Euro pro Jahr, also 244 Euro pro Monat hinzu. Dieser wurde nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (Bundesverfassungsgericht 1998) pauschaliert eingeführt, allerdings bisher nicht systematisch und empirisch begründet wie beim sächlichen Existenzminimum. Die Kinderfreibeträge betragen damit für beide Eltern zusammen 9.600 Euro im Jahr bzw. 800 Euro pro Monat.

Die Berechnungen des Existenzminimums für die Grundsicherung und für die Einkommensteuer sind also ähnlich. Es gibt aber auch einige Unterschiede. Die Wohnkosten werden nicht individuell gedeckt, sondern es gibt eine bundesweit einheitliche Pauschale; regionale Unterschiede bei den Wohnkosten werden im Steuerrecht im Gegensatz zum Sozialrecht also nicht berücksichtigt. Insofern stellt sich für uns die Frage, welcher Logik wir uns hier eher anschließen. Das werden wir unten noch näher diskutieren. Bei den Kinderregelbedarfen wird nicht nach dem Alter unterschieden, sodass der bei der Berechnung zugrunde gelegte

Regelbedarf im Steuerrecht für junge Kinder höher und für ältere Kinder geringer ist als in der Grundsicherung. Außerdem gibt es im Einkommensteuerrecht noch einen zusätzlichen BEA-Freibetrag pro Kind, der in der Grundsicherung keine Rolle spielt. Schließlich ist für Ehepaare der Grundfreibetrag doppelt so hoch wie für Alleinstehende. Einsparungen durch gemeinsames Wirtschaften werden also nicht berücksichtigt. Denkbar wäre hier eine Anpassung des Steuerrechts an die Sozialrechtslogik. Diesen Gedanken verfolgen wir allerdings im Folgenden nicht weiter, sondern schließen uns im Wesentlichen auch bei der Integration der Sozialleistungen ins Steuerrecht der Steuerrechtslogik an.

3.3.2 BEDARF DER PERSON, DES HAUSHALTS ODER DER BEDARFSGEMEINSCHAFT

Neben der Frage der Höhe des Bedarfs ist wichtig zu bestimmen, wessen Bedarf gedeckt werden soll. Das Bürgergeld soll den Bedarf der erwerbsfähigen Person und der mit dieser Person in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen decken (§ 3 Abs. 5 SGB II). In § 7 Abs. 3 SGB II wird dann definiert, wer zur Bedarfsgemeinschaft gehört: Ehepartner*innen und nicht verheiratete Partner*innen, Eltern und Kinder bis 25 Jahre, falls sie ihren Lebensunterhalt nicht selbst decken können.

Beim Konstrukt der Bedarfsgemeinschaften ist vor allem umstritten, dass auch nicht verheiratete Lebenspartner*innen zur Bedarfsgemeinschaft gehören. Hier muss dann überprüft werden, ob die Partner*innen tatsächlich zusammen wirtschaften. Dies kann von den Betroffenen als Eingriff in ihre Privatsphäre empfunden werden und auch eine Hürde für die Inanspruchnahme bedeuten. Aus einer Grundrechts- oder Menschenrechtsperspektive, die auch das Bundesverfassungsgericht beim Recht auf Existenzsicherung eingenommen hat, spricht einiges für eine eigenständige Bedarfsdeckung der Person. Ökonomische Abhängigkeiten würden damit reduziert, und es erhöht die Arbeitsanreize, wenn das eigene Einkommen nicht auch beim Einkommen der Partner*in oder der Eltern angerechnet wird. Hinzu kommt, dass im Bürgergeld alle Personen der Bedarfsgemeinschaft als hilfsbedürftig gelten, also auch, wenn das eigene Einkommen bedarfsdeckend ist. Bei Paaren mit einem Hauptverdiener kann das dazu führen, dass die Arbeitsförderung nicht auf die Person konzentriert wird, die das geringere oder gar kein Einkommen hat. Im SGB XII ist das anders, insbesondere bei der Grundsicherung im Alter. Auch hier werden die Ehe- oder Lebenspartner*innen bei der Bedürftigkeitsprüfung berücksichtigt, aber nur die Person gilt als hilfebedürftig, die selbst ein Einkommen unter dem Existenzminimum hat. Das geschieht, indem die Einkommensanrechnung als sogenannte vertikale Einkommensanrechnung erfolgt, d. h. es wird nur das Einkommen angerechnet, das über dem Existenzminimum liegt. Im SGB II gibt es eine sogenannte horizontale Einkommensanrechnung, das heißt, die Einkommen der Bedarfsgemeinschaft werden addiert und dann wird geprüft, ob es unter dem Bedarf der Bedarfsgemeinschaft liegt.

Bei der Einkommensteuer wird keine umfassende sozio-ökonomische Bedarfsgemeinschaft ermittelt, da dies im Massenverfahren der Besteuerung zu aufwendig wäre. Die Haushaltszusammenhänge werden pauschalierend am Familienstand der Ehe und den wirtschaftlich abhängigen Kindern berücksichtigt. Wenn ein Paar verheiratet ist, werden die Partner*innen standardmäßig zusammenveranlagt (Ehegattensplitting), sofern nicht die Einzelveranlagung gewählt wird, die in einzelnen Fällen günstiger sein kann (insbesondere bei Lohnersatzleistungen oder anderen steuerfreien Einkünften, die dem Progressionsvorbehalt unterliegen). Dies gilt unabhängig vom eherechtlichen Güterstand, also auch bei Gütertrennung. Ferner werden Kinder durch das ‚duale System‘ von Kindergeld und Kinderfreibetrag berücksichtigt. Bei Kindern über 18 Jahre gilt das nur, wenn ein Anspruch auf Kindergeld besteht, also bei Ausbildung, Studium etc. Auch bei der Einkommensteuer gibt es die Forderung, Personen

einzelnen zu betrachten, also nach einer Individualbesteuerung. Dabei geht es vor allem um die Arbeitsanreize, die vom Ehegattensplitting ausgehen, aber auch um die individuelle Absicherung im Sinne einer eigenständigen Sicherung. In vielen anderen Ländern gibt es eine solche Individualbesteuerung. Dies wäre auch in Deutschland denkbar, wobei die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die grundsätzliche Berücksichtigung von familienrechtlichen Unterhaltsbeziehungen verlangt („Realsplitting“). Die Überlegungen in dieser Studie sind sowohl mit einer Individualbesteuerung als auch unter Beibehaltung des Ehegattensplittings vereinbar.

3.3.3 INDIVIDUELLER BEDARF ODER PAUSCHALIERUNG

Bei der Einkommensteuer finden Abzüge oder andere Regelungen zur Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen immer in pauschalierter Form statt, um das Massengeschäft der Besteuerung einfach zu halten. Es kann also sein, dass die verwendeten Pauschalen die individuellen Bedarfe nicht abdecken. Pauschale Leistungen müssen daher immer mit einer am Bedarf orientierten Grundsicherung ergänzt werden können, um das Existenzminimum zu garantieren. Eine pauschale Absicherung kann aber dazu führen, dass nur in wenigen Fällen eine ergänzende Leistung notwendig ist. Dies reduziert den Verwaltungs- und Befolgungsaufwand. Hier gibt es einen Trade-off zwischen Einzelfallgerechtigkeit und Vereinfachung. Im Steuerrecht ist eine bedarfsgerechte Lösung in jedem Einzelfall nicht möglich und sinnvoll. Auch für die Bestimmung des Grundfreibetrags und des Kinderfreibetrags werden daher die Bedarfe in pauschalierter Form berücksichtigt. Für eine Integration von Sozialleistungen in das Steuerrecht macht es Sinn, diese Pauschalen zu übernehmen, damit es zu konsistenten Regelungen kommt. Es ist aber notwendig, dass es dann immer eine existenzsichernde Leistung als Ergänzung gibt, damit auch das individuelle Existenzminimum gesichert wird.

Leistungen wie das Wohngeld oder der Kinderzuschlag sowie teilweise auch das Bürgergeld werden für Einkommen gezahlt, die über dem Existenzminimum liegen. Da das Existenzminimum dann also gesichert ist, ist hier die Frage der Einzelfallgerechtigkeit nicht mehr so wichtig und es reichen pauschalierte Leistungen aus. Zu überlegen wäre, bei den Wohnkosten regional unterschiedliche Pauschalen zu gewähren. Das könnten die Finanzämter oder auch die Arbeitgeber beim Lohnsteuerverfahren automatisiert berücksichtigen, weil der Wohnort der Steuerpflichtigen bekannt ist. Der Vorteil davon wäre, dass ergänzende Leistungen seltener notwendig sind, allerdings ergeben sich dann unterschiedliche steuerliche Regeln je nach Wohnort. Außerdem gäbe es dann für den negativen Ast der Einkommensteuer andere Regeln bezüglich des Grundfreibetrags wie für den positiven Ast.

3.3.4 MONATLICHER ODER JÄHRLICHER BEDARF

Sozialleistungen und Einkommensteuer betrachten unterschiedliche Perioden. Bei Sozialleistungen geht es darum, den monatlichen Bedarf zu decken, während bei der Einkommensteueranlagung das Jahreseinkommen betrachtet wird. Beim Lohnsteuerabzug durch die Arbeitgeber werden allerdings grundsätzlich die Monatslöhne zugrunde gelegt, bei geringer Lohnsteuer auch die Vierteljahre oder Jahre. Arbeitgeber ab 10 Beschäftigten müssen unter bestimmten Voraussetzungen am Ende des laufenden Kalenderjahres einen automatischen Lohnsteuerjahresausgleich durchführen, bei dem das tatsächliche Jahreseinkommen berücksichtigt wird. Bei den übrigen steuerpflichtigen Einkünften gibt es vierteljährliche Vorauszahlungen, also insbesondere bei den Selbstständigen und Unternehmenseinkünften, Vermögenseinkünften oder den Alterseinkünften. Diese Vorauszahlungen orientieren sich grundsätzlich an der nach Abzügen und Anrechnungen verbleibenden Einkommensteuer der letzten Festsetzung. Hierbei gibt es bei Veränderungen des Einkommens eine Verzögerung von bis zu zwei Jahren, sofern im Folgejahr eine Einkommensteuererklärung abgegeben und die

Einkommensteuer des Vorjahrs festgesetzt wird. Bei Verzögerungen im Veranlagungsverfahren kann dieses Nachhinken der Steuerveranlagung auch länger dauern.

Wenn Sozialleistungen in die Einkommensteuer integriert werden, ist also zu überlegen, wie der monatliche Bedarf gedeckt werden kann. Bei einkommensunabhängigen Leistungen wie dem Kindergeld kann grundsätzlich eine monatliche Zahlung vorgenommen werden. Bei einer einkommensabhängigen Leistung ist das komplizierter. Es müsste in Anlehnung an das Lohnsteuerverfahren und die Einkommensteuervorauszahlungen eine zeitnahe Auszahlung gewährleistet werden. Wir gehen darauf im nächsten Kapitel genauer ein.

Wenn eine monatliche Zahlung über die Einkommenssteuer erfolgt, ist es durchaus möglich, dass sich bei der Einkommensteuererklärung auf Basis des Jahreseinkommens herausstellt, dass gemessen am Jahreseinkommen ‚zu viel‘ ausgezahlt wurde, vor allem bei schwankenden Selbstständigen- und Vermögenseinkünften oder Nebeneinkünften. Muss das dann zurückgezahlt bzw. Steuern nachgezahlt werden? Wenn es sich dabei um kleinere Beträge handelt, sollte das kein größeres Problem sein als sonstige Steuernachzahlungen. Bei größeren Beträgen könnte es sein, dass die Betroffenen nicht zahlen können und Schulden anhäufen. Das sollte natürlich vermieden werden. Umgekehrt kann es auch sein, dass bei der Steuererklärung gemessen am Jahreseinkommen die Zahlung zu gering war oder es gar keine Zahlung gab. Falls das der Fall ist, wird die Steuerzahlung entsprechend reduziert oder es findet eine entsprechende Steuerrückzahlung statt.

3.4. MÖGLICHKEITEN EINER WEITGEHENDEN AUTOMATISCHEN AUSZAHLUNG

3.4.1 EINKOMMENSUNABHÄNGIGE AUSZAHLUNG

Die einfachste Möglichkeit einer automatischen Auszahlung ist eine einkommensunabhängige monatliche Zahlung, wie das beim Kindergeld der Fall ist. Das Kindergeld ist eine breite familienpolitische Leistung für alle Kinder ohne Unterschied, die im Rahmen des ‚dualen Systems‘ faktisch als Vorauszahlung auf die Entlastungswirkung der Kinderfreibeträge der Einkommensteuer fungiert und bei der Einkommensteuerveranlagung automatisch berücksichtigt wird. Je höher das Einkommen ist, umso höher ist die Steuerersparnis durch die Kinderfreibeträge, die 2025 einschließlich des Solidaritätszuschlags maximal 4.558 Euro im Jahr bzw. 380 Euro im Monat beträgt (4.512 Euro im Jahr in der Soli-Gleitzone, 4.254 Euro jenseits davon und 4.558 Euro beim Reichensteuersatz ab 277.825 Euro zu versteuerndem Einkommen). Sie ist also für höhere Einkommen höher als das Kindergeld (255 Euro im Monat und 3.060 Euro im Jahr). Denkbare wäre es, den Kinderfreibetrag vollständig in einen Auszahlbetrag umzuwandeln. Wenn er 380 Euro oder mehr betragen würde, würden alle Eltern für ihre Kinder die gleiche finanzielle Leistung durch das Finanzamt bekommen. Dies würde allerdings per saldo Mehrausgaben von etwa 16 Milliarden Euro im Jahr bedeuten.

An die Ausgestaltung des Kindergelds knüpft der Vorschlag eines Basisgeldes (BG) an, bei dem nicht nur für Kinder, sondern auch für Erwachsene eine monatliche Zahlung erfolgt, also wie das Kindergeld ein partielles Grundeinkommen. Spermann (2019) schlägt vor, dass das Basisgeld so hoch wie der Regelsatz ist. Damit wäre es höher als die maximale Ersparnis durch den Grundfreibetrag, der durch das Basisgeld ersetzt werden könnte. Spermann schlägt vor, den derzeitigen Steuertarif so anzupassen, dass sich für alle, die derzeit Steuern zahlen, der Nettobetrag nach Zahlung von Basisgeld und Steuern gegenüber heute nicht ändert.

$$Y_{\text{net}} = \text{BG} + Y_{\text{brutto}} - T_{\text{neu}}(Y_{\text{brutto}}) - \text{SV} \text{ mit } T_{\text{neu}} = T_{\text{alt}}(Y_{\text{brutto}} - \text{GFB}) + \text{BG}$$

mit Y_{net} : Nettoeinkommen, Y_{brutto} : Bruttoeinkommen, BG: Basisgeld, T_{neu} : Einkommensteuer nach neuem Tarif, T_{alt} : Einkommensteuer nach aktuellem Tarif, GFB: Grundfreibetrag, SV: Sozialversicherungsbeiträge

Ein solches Basisgeld könnte auch geringer sein als der Regelsatz. Blömer/Peichl (2021) simulieren mehrere Varianten eines Grundeinkommens, darunter eine kostenneutrale Variante, also quasi ein ‚Kindergeld für alle‘. Sie kommen dabei auf eine Höhe von 175 bis 200 Euro im Monat, allerdings ohne den Steuertarif wie im Basisgeld-Vorschlag von Sperrmann anzupassen. Mit einer solchen Anpassung könnte der Betrag eines solchen partiellen Grundeinkommens noch etwas höher sein.

Üblicherweise wird bei Grundeinkommensvorschlägen der gesamte Bedarf pauschaliert abgedeckt und mit einer Reform der Einkommensteuer verbunden. Die einfachste Variante ist die einer Basic Income Flat Tax, bei der es eine lineare Steuer ohne Freibeträge gibt (Atkinson 1995, Strengmann-Kuhn 2007). Der Steuertarif könnte aber auch nicht linear gestaltet sein. Bei einem linearen Tarif gilt:

$$Y_{\text{net}} = GE + Y_{\text{brutto}} - t \cdot Y_{\text{brutto}} - SV$$

mit Y_{net} : Nettoeinkommen, Y_{brutto} : Bruttoeinkommen, GE: Grundeinkommen, t : einheitlicher Steuersatz, SV: Sozialversicherungsbeiträge

Neben der Möglichkeit, dass die einkommensunabhängige Zahlung den Grundfreibetrag bzw. einen Teil davon ersetzt, ist auch denkbar, dass der Auszahlungsbetrag selbst versteuert wird. Das kann entweder dadurch geschehen, dass er zum zu versteuernden Einkommen gezählt wird wie beim Ursprungsvorschlag für eine Kindergrundsicherung des Netzwerks Kindergrundsicherung oder bei der Energiepreispauschale, die 2022 ausgezahlt wurde, oder mit einem eigenen Steuer- bzw. Abschmelztarif wie beim schon angesprochenen Klimageldvorschlag (Bach et al. 2024, 2025).

Die Diakonie Deutschland (2021) hat einen Vorschlag für eine einkommensunabhängige pauschale Leistung gemacht, die das gesamte Existenzminimum abdeckt, aber nicht automatisch an alle ausgezahlt wird, sondern auf Antrag gewährt wird. Dieses Existenzgeld ist steuerfrei, sonstige Einkommen werden aber nach einer eigenen Steuerklasse versteuert, wobei der Steuersatz für die ersten 100 Euro 66 Prozent beträgt und dann bis auf 79 Prozent für Einkommen über 1.300 Euro ansteigt (siehe Abbildung 6). Durch diese Konstruktion wird erreicht, dass nur Menschen mit geringeren Einkommen einen Anreiz haben, das Existenzgeld zu beantragen. Außerdem soll durch die Beantragung erreicht werden, dass der Zugang zu weiteren Leistungen wie Arbeitsvermittlung oder sonstige soziale Unterstützung erleichtert wird. Durch die Antragspflicht wird es aber auch eine gewisse Nichtinanspruchnahme-Quote geben. Durch die fehlende Bedürftigkeitsprüfung dürfte diese aber relativ gering sein.

Abbildung 6: Nettoeffekt beim Existenzgeld bei Anwendung der Steuerklasse 7: Beispiele

Sonstiges Einkommen nach Sozialversicherung (€/Monat)	Steuersatz sonstiges Einkommen (Prozent)	Verfügbares Netto (Summe aus 1.100 € Existenzgeld und sonstigem Einkommen)
100	66	1.134
400	69	1.224
700	72	1.296
1.000	75	1.350
1.300	78	1.386

Quelle: Diakonie Deutschland 2021: 6

Abschließend sei noch einmal vermerkt, dass eine automatische Auszahlung für Menschen, die Sozialversicherungsleistungen beziehen, auch durch Mindestleistungen in den Sozialversicherungen denkbar wäre.

3.4.2 EINKOMMENSABHÄNGIGE AUSZAHLUNG

Eine einkommensabhängige Auszahlung ist in drei grundsätzlichen Varianten denkbar. Bei analogen steuer- beziehungsweise transfertechnischen Ausgestaltungen hinsichtlich der Grenzbelastungen sowie der sonstigen Bemessungsgrundlagen, insbesondere dem Haushaltskontext, führen diese zu wirtschaftlich gleichwertigen Ergebnissen.

Option 1 ist ein tax credit TC, bei dem die Auszahlung der Sozialleistung auf die Finanzbehörde übertragen wird, die dann in pauschalierter Form erfolgt, und die Einkommensprüfung im Rahmen der Einkommensteuer stattfindet. Es werden also wie bisher Einkommensteuern T und Sozialversicherungsbeiträge SV gezahlt. Statt danach aber zum Jobcenter oder zu einer anderen Sozialbehörde zu gehen, findet eine Aufstockung automatisch durch das Finanzamt statt. Vorteil dieser Option ist, dass sie sehr dicht am jetzigen System ist. Zugleich kann eine individualisierte automatisierte Überprüfung stattfinden, die zum Beispiel ermöglichen würde, die Auszahlung bedarfsgerechter zu gestalten, zum Beispiel durch regionalisierte Wohnkostenpauschalen, am Haushaltstyp orientierte Regelbedarfe oder pauschalisierte Mehrbedarfe, sofern dem Finanzamt die dafür notwendigen Informationen zur Verfügung stehen.

$$Y_{\text{net}} = Y_{\text{brutto}} - T - SV + TC$$

mit Y_{net} : Nettoeinkommen, Y_{brutto} : Bruttoeinkommen, T: Einkommensteuer, SV: Sozialversicherungsbeiträge, TC: Tax Credit

Option 2 ist ein integrierter Steuer-Transfer-Tarif, bei dem der Transfer als negativer Ast in den Steuertarif integriert wird. Der Vorteil davon ist, dass es nicht wie bei Option 1 dazu kommt, dass erst positive Steuern gezahlt werden und dann eine Zahlung als negative Einkommensteuer erfolgt, sondern dass das quasi direkt miteinander verrechnet wird. Dadurch ist der Steuertarif im Vergleich zur Tax-Credit-Variante transparenter, u. a. wird klarer, bis zu welchem Einkommen eine Auszahlung erfolgt und ab wann eine positive Steuer gezahlt wird, und es ist transparent, wie hoch bei welchem Einkommen die Grenzbelastung ist.

$$Y_{\text{net}} = Y_{\text{brutto}} - T_{\text{neu}} - SV \text{ mit } T_{\text{neu}} \text{ für } Y_{\text{net}} > Y_{\text{brutto}}$$

mit: Y_{net} : Nettoeinkommen, Y_{brutto} : Bruttoeinkommen, T_{neu} : Einkommensteuer nach neuem Tarif, SV: Sozialversicherungsbeiträge

Der ‚positive Ast‘ der Einkommensteuer könnte unverändert bleiben, aber auch mehr oder weniger modifiziert werden, zum Beispiel, um insgesamt zu einer kostenneutralen Steuerreform zu gelangen, z. B. beim Transfergrenzenmodell (Fischer/Pelzer 2007) oder dem Solidarischen Bürgergeld von Dieter Althaus (Opielka/Strengmann-Kuhn 2007). Der Grundgedanke beim Transfergrenzenmodell ist, dass die zusätzlichen Kosten durch die Negativsteuer durch einen Aufschlag auf die Positivsteuer gegenfinanziert werden. Beim Grundeinkommensmodell von Dieter Althaus, das als negative Einkommensteuer umgesetzt ist, gibt es sowohl für die Negativsteuer als auch für die Positivsteuer einen linearen Tarif, aber im Gegensatz zur BIFT mit zwei unterschiedlichen Steuersätzen (Opielka/Strengmann-Kuhn 2007). Eine

kostenneutrale Finanzierung des Solidarischen Bürgergelds war nach unseren Berechnungen zum Beispiel bei einem Negativsteuersatz von 70 Prozent und einem Positivsteuersatz von 40 Prozent möglich.

Bei Option 3 gibt es eine Steuergutschrift in gleicher Höhe für alle, die von der Steuerlast abgezogen wird. Denkbar wäre es, bestehende Freibeträge wie zum Beispiel den Behindertenpauschbetrag oder den Alleinerziehendenfreibetrag in eine Steuergutschrift umzuwandeln. Dadurch würden im Gegensatz zu einem Freibetrag, bei dem die Steuerersparnis mit dem Einkommen steigt, alle in gleicher Höhe profitieren. Wenn die Steuergutschrift kleiner ist als die Steuerlast, die Differenz also negativ wird, findet eine Auszahlung statt. Bei beidem Beispielen könnte das ohne Veränderung des Steuertarifs erfolgen.

$$Y_{\text{net}} = Y_{\text{brutto}} - (T - \text{SG}) - \text{SV}$$

mit: Y_{net} : Nettoeinkommen, Y_{brutto} : Bruttoeinkommen, T : Einkommensteuer, SG : Steuergutschrift, SV : Sozialversicherungsbeiträge

Denkbar wäre es, den Regelbedarf oder eine Wohnkostenpauschale als Steuergutschrift auszugestalten, die dann von der Steuerlast abgezogen wird. Der Grundfreibetrag könnte dann entsprechend reduziert werden. Ferner müsste auch der Steuertarif angepasst werden.

Angenommen, es würde eine Wohnkostenpauschale WKP als Steuergutschrift gewährt, würde dies für den positiven Bereich, also für $T > \text{WKP}$ so erfolgen, dass das Netto nach Steuern gleich bliebe:

$$Y_{\text{net}} = Y_{\text{brutto}} - (T_{\text{neu}} - \text{WKP}) - \text{SV}$$

mit:

$$T_{\text{neu}} (Y_{\text{brutto}} - \text{FB}_{\text{neu}}) = T_{\text{alt}} (Y_{\text{brutto}} - \text{GFB}) + \text{WKP} \text{ für } T_{\text{neu}} > \text{WKP}$$

mit: Y_{net} : Nettoeinkommen, Y_{brutto} : Bruttoeinkommen, T_{neu} : Einkommensteuer nach neuem Tarif, T_{alt} : Einkommensteuer nach aktuellem Tarif, GFB : Grundfreibetrag, SV : Sozialversicherungsbeiträge, WKP : Wohnkostenpauschale

Ein Unterschied zwischen den Optionen ist die Behandlung der Sozialversicherungsbeiträge. Beim Tax Credit wird nach Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge aufgestockt, ähnlich wie bei einer Grundsicherung, der integrierte Steuer-Transfertarif ist ebenso wie die Variante mit der Steuergutschrift unabhängig von der Höhe der Sozialversicherungsabgaben. Steigen die Sozialversicherungsbeiträge, sinken bei Option 2 und Option 3 die Nettoeinkommen, während das bei Option 1 durch einen höheren Tax Credit ausgeglichen wird. Je nach Sichtweise könnte das für die eine oder die andere Auszahlvariante sprechen.

Eine Auszahlung im Rahmen der Einkommensteuererklärung stellt bei allen drei Optionen kein Problem dar. Aber es stellt sich die Frage, ob und wie eine monatliche Zahlung erfolgen kann, um einen Bedarf unmittelbar zu decken und nicht erst mit einer zeitlichen Verzögerung. Zu überlegen wäre, ob und wie eventuelle Bedarfe beim Lohnsteuerverfahren berücksichtigt werden könnten. Das könnte insbesondere eine Option bei den genannten Mehrbedarfen wie dem Alleinerziehendenfreibetrag oder dem Behindertenpauschbetrag in eine Steuergutschrift sein. Ist die Steuergutschrift größer als die Steuerlast, würde die Negativsteuer über die Arbeitgeber gezahlt werden, was dann für diese einen höheren Befolgungsaufwand bedeuten würde.

Da die Lohnsteuer monatlich an das Finanzamt abgeführt wird, wäre eine Möglichkeit, diesen Mechanismus auch für die Zahlung von Transfers vom Finanzamt zu nutzen. Dies ist insbesondere eine Variante bei der Option 2 mit einem integrierten Steuer-Transfer-Tarif, weil dann klar ist, bei welchem Einkommen welche Steuerlast bzw. Steuergutschrift anfällt. Für abhängig Beschäftigte könnte das also, wie derzeit die positive Einkommensteuerzahlung,

indirekt über den Arbeitgeber erfolgen. Für die vielen Beschäftigten, bei denen das Lohneinkommen die einzige oder die weit überwiegende Einkommensquelle darstellt, wäre das eine Option (dazu ausführlicher unten). Das Gleiche gilt perspektivisch auch für die Alterseinkünfte. Diese werden bereits umfassend an die Finanzbehörden gemeldet, dazu werden derzeit automatisierte Steuerabzugsverfahren bei den Trägern diskutiert (t-online 2025, Blaufus et al. 2024).

Allerdings hat das Finanzamt für Selbstständige sowie andere Unternehmenseinkünfte und Vermögenseinkommen keine zeitnahen Informationen (Bruns/Klenk 2025). Das gilt auch für Nebenverdienste von Arbeitnehmer*innen oder Ruheständler*innen, die etwa als Minijob nur einer pauschalen Lohnsteuer unterliegen und nicht bei der individuellen Lohnsteuer oder der Einkommensteuererklärung auftauchen. Das kann dazu führen, dass die Leistung, die gezahlt wird, gegebenenfalls zu hoch war und dann bei der Einkommensteuererklärung zurückgezahlt werden müsste. Dieses Problem besteht aber auch bei der gegenwärtigen Grundversicherung sowie bei Wohngeld, Kinderzuschlag oder Unterhaltsvorschuss, die notgedrungen bei diesen Einkünften ebenfalls auf die Einkommensteuerveranlagung zurückgreifen müssen. Um diese Probleme einzuschränken, müsste das Finanzamt umfassender über die Einkommenssituation informiert sein, also Daten mit anderen Behörden austauschen können (Bruns/Klenk 2025).

Wie die meisten Bürger*innen aus eigener Erfahrung erleben, ermittelt das Finanzamt über die Lohnsteuer und die Veranlagung zur Einkommensteuer die Einkommenssituation der Menschen vom Anspruch her umfassend (Blaufus et al. 2024, Bruns/Klenk 2025). Administrativ-technisch wird dies unterlegt durch Steuerabzugsverfahren, also vor allem die Lohnsteuer, sowie durch Meldeverfahren wie bei Alterseinkünften oder Lohnersatzleistungen. Neben den steuerpflichtigen Erwerbseinkommen, passiven Unternehmenseinkommen aus Beteiligungen, Vermögenseinkommen oder Alterseinkünften werden auch die Lohnersatzleistungen der Sozialversicherungen erfasst, die für den Progressionsvorbehalt relevant sind, also Arbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld, Krankengeld, Elterngeld und ähnliche Leistungen. Diese können also für die Einkommensprüfung der Sozialleistungen oder die negative Einkommensteuer vollständig herangezogen werden. Dies gilt auch für die Alterseinkünfte, die einschließlich ihrer steuerfreien Teile angesetzt werden können, die derzeit im Rahmen des langfristigen Übergangs zur nachgelagerten Besteuerung steuerfrei bleiben. Ferner erfasst die Einkommensteuerveranlagung die Vorsorgeaufwendungen weitestgehend, also die gesetzlichen Sozialbeiträge sowie vergleichbare Versicherungsbeiträge, auch wenn ihr Abzug im geltenden Steuerrecht begrenzt ist. Darüber hinaus könnten gegebenenfalls weitere steuerlich erfasste Sonderausgaben oder außergewöhnliche Belastungen bei der Einkommensprüfung beziehungsweise der Negativsteuer berücksichtigt werden: Behindertenpauschbeträge, hohe Krankheits- und Pflegekosten, Unterhaltsleistungen, Kirchensteuern, Kinderbetreuungskosten, Schulgelder oder Ausbildungskosten. Die Einkommensteuerbelastungen einschließlich der Lohnsteuer, den Einkommensteuer-Vorauszahlungen oder anzurechnender Kapitalertragsteuern und Abgeltungsteuer kennt das Finanzamt ohnehin. Insoweit kann das Finanzamt das Nettoeinkommen der meisten einkommensteuerpflichtigen Personen bereits heute sehr präzise bestimmen.

Aus steuertechnischen oder -politischen Gründen gibt es Ausnahmen bei der umfassenden Einkommensermittlung der Einkommensteuer. Diese sollten bei einer automatisierten Einkommensprüfung von Sozialleistungen oder einer negativen Einkommensteuer möglichst beseitigt werden, zumindest bei Personen im Leistungsbezug beziehungsweise bei der Negativsteuer.

Die einkommensgeprüften Sozialleistungen wie Wohngeld, Kinderzuschlag oder Unterhaltsvorschuss sind nicht einkommensteuerpflichtig und tauchen daher nicht in der Steuererklärung auf. Diese sollten teilweise durch die neuen Sozialleistungen, Tax Credits oder die negative Einkommensteuer ersetzt werden. Sofern dies nicht der Fall ist oder hierzu

gesondert geprüfte individuelle Bedarfszuschläge von anderen Behörden ausgezahlt werden, sollten diese Leistungen bei der steuerlichen Einkommensprüfung berücksichtigt werden. Hierzu könnten automatisierte Meldeverfahren anhand der steuerlichen Identifikationsnummer (Steuer-IdNr.) oder weiterer persönlicher Identifikatoren eingeführt werden (Bruns/Klenk 2025).

Einkünfte aus Minijobs werden bei der Einkommensteuerveranlagung oder beim Lohnsteuerverfahren nicht berücksichtigt, da diese nur einer pauschalen Lohnsteuer von 2 Prozent auf den Bruttolohn unterliegen, die von den Arbeitgebern nicht individualisiert an das Finanzamt abgeführt werden. Diese könnten über die Steuer-IdNr. individualisiert gemeldet werden. Ein Problem für die automatische Auszahlung von Sozialleistungen oder die Negative Einkommensteuer entsteht bei den vielen Arbeitnehmenden, die keine Einkommensteuererklärung abgeben. Dies sind häufig Geringverdienende, die für die vereinfachten Sozialleistungen zumeist infrage kommen. Wenn Arbeitnehmende nur Arbeitseinkommen beziehen und keine anderen steuerpflichtigen Einkünfte haben, müssen sie auch bei höheren Einkommen keine Steuererklärung abgeben, soweit ihr Arbeitgebender für sie Lohnsteuer nach den Steuerklassen I, II oder IV abführt und sie keine Freibeträge für die Lohnsteuer beantragt haben (etwa für die Entfernungspauschale). In der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2017 gab es 13 Millionen Fälle von Lohnsteuerpflichtigen ohne Veranlagung, davon 6,6 Millionen mit einem zu versteuernden Einkommen oberhalb des Grundfreibetrags, auf das Lohnsteuer gezahlt wurde (eigene Auswertung auf Grundlage des Scientific Use File (SUF) der faktisch anonymisierten Daten aus der Lohn- und Einkommensteuerstatistik (FAST), 2017).

Um diese Fälle in die hier diskutierten Sozialleistungen oder Negative Einkommensteuer einzubeziehen, müsste eine automatisierte Arbeitnehmerveranlagung nach Abschluss des Kalenderjahres durchgeführt werden. Dazu könnte das Finanzamt nach Vorliegen aller Lohnsteuermeldungen eine Veranlagung vornehmen und dem Arbeitnehmenden zustellen. Auf Antrag könnte dabei eine Zusammenveranlagung mit Ehe- oder Lebenspartner*innen vorgenommen werden, die sich auch für das Faktorverfahren nutzen ließe, die die Lohnsteuerklassen-Kombination III/V vermeidet. Alternativ könnten die oben für die Einkommensteuerveranlagung skizzierten Verfahren analog auch in das Lohnsteuerverfahren übernommen werden, das automatisiert durch die Arbeitgebenden durchgeführt wird.

Dies hätte auch den Vorteil, dass die Auszahlung der Sozialleistungen beziehungsweise die Negative Einkommensteuer bei den Arbeitnehmenden bereits zeitnah im laufenden Jahr durchgeführt werden und nicht erst bei der Einkommensteuerveranlagung, die frühestens im Frühjahr des Folgejahres durchgeführt wird, in den meisten Fällen erst im dritten oder vierten Quartal des Folgejahrs. Sinnvoll wären vermutlich Direktzahlungen von den Finanzbehörden an die Leistungsberechtigten, auch wenn Arbeitnehmende keine Steuererklärung abgeben (Bruns/Klenk 2025). Inzwischen ist der Direktauszahlungsmechanismus des Bundes in der Umsetzung, sodass perspektivisch dafür die Voraussetzungen vorliegen (Bundesfinanzministerium 2025). Diese Behörden- und IT-Infrastruktur sollte genutzt werden. Bei Selbstständigen sind Direktzahlungen beziehungsweise Negativsteuern ohnehin unabdingbar. Bei den vielen Arbeitnehmer*innen unter den potenziell Leistungsberechtigten wäre auch eine Auszahlung über das Lohnsteuerverfahren möglich. Dann müssten allerdings Millionen Arbeitgebende dies umsetzen. Das wäre zwar weitestgehend automatisiert möglich, würde aber deren Befolgings- und vor allem den Kommunikationsaufwand mit den Arbeitnehmenden erhöhen oder auch Haftungsfragen aufwerfen. Angesichts der hohen Bürokratielasten der Unternehmen erscheint hier ein Direktauszahlungsverfahren sinnvoller. Bei Steuerpflichtigen mit anderen Einkünften könnten die Leistungen beziehungsweise die Negative Einkommensteuer analog bei den laufenden Einkommensteuer-Vorauszahlungen berücksichtigt werden.

Inländische Einkünfte aus Kapitalvermögen müssen nicht in der Einkommensteuererklärung deklariert werden, soweit sie der Abgeltungsteuer unterliegen. Vor der Einführung der

Abgeltungssteuer im Jahr 2009 waren die Einkünfte aus Kapitalvermögen deklarationspflichtig und wurden bei der Veranlagung mit dem individuellen Grenzsteuersatz belastet. Kapitaleinkünfte aus Finanzanlagen jenseits des Sparer-Pauschbetrags von derzeit 1.000 Euro im Jahr dürften bei den allermeisten Menschen mit niedrigen Erwerbs- oder Alterseinkommen nicht vorkommen, im Einzelfall gibt es solche Fälle aber durchaus. Sofern perspektivisch die Abgeltungssteuer aufgehoben und die Kapitalerträge wieder verpflichtend in die Einkommensteuerveranlagung einbezogen würden, wäre dieses Problem beseitigt. Dazu sollten dann automatische Meldeverfahren der Finanzdienstleister über die Steuer-IdNr. eingeführt werden, um bei allen Steuerpflichtigen die Deklaration dieser Einkünfte zu erleichtern. Sonstige Kapitaleinkünfte, die nicht der Abgeltungssteuer unterliegen, etwa Zinsen aus Privatarlehen oder ausländische Kapitaleinkünfte, sind derzeit bereits deklarationspflichtig, der tatsächliche Vollzug steht auf einem anderen Blatt.

Ferner gibt es weitere Einkünfte, die nicht steuerlich erfasst werden, etwa Stipendien oder BAföG-Leistungen oder Übungsleiterpauschalen und Aufwandsentschädigungen. Hier wäre im Einzelfall zu prüfen, ob diese einbezogen und dazu über die Steuer-IdNr. den Finanzbehörden gemeldet werden sollen (Bruns/Klenk 2025).

Das Kindergeld sollte bei der automatisierten Einkommensprüfung berücksichtigt werden. Mit derzeit 255 Euro im Monat je Kind ist es bei Familien ein größerer Einkommensposten. Da alle Kinder das Kindergeld bekommen, kann hierzu der Bezug angenommen werden, wie es derzeit auch bei Einkommensteuerveranlagung und der Verrechnung mit der Entlastungswirkung des Kinderfreibetrags praktiziert wird.

Beim Haushaltskontext ist die Einkommensteuerveranlagung größer als die Bedarfsgemeinschaft im Sozialrecht (siehe oben). Dies betrifft vor allem die nicht ehelichen Lebensgemeinschaften, bei der beide Partner separat besteuert werden. Aber auch Ehepaare und Lebenspartner können für die Einzelveranlagung optieren, was bei bestimmten Konstellationen günstiger ist, insbesondere bei Lohnersatzleistungen oder anderen steuerfreien Einkünften, die dem Progressionsvorbehalt unterliegen. Dies führt dazu, dass bei der automatisierten Einkommensprüfung von Sozialleistungen oder einer negativen Einkommensteuer diese Partnerschaften individuell veranlagt werden. Dann fällt der Einkommensausgleich zwischen den Partner*innen weg. Dies benachteiligt Ehepaare beziehungsweise setzt Anreize, auf die Einzelveranlagung zu optieren. Dann fällt allerdings der Splittingvorteil weg. Das könnte gegebenenfalls rechtliche Vorbehalte auslösen. Ferner ist dies für die Arbeitsanreize der Zweitverdienenden mit niedrigem Einkommen ungünstig, vor allem bei Frauen in Teilzeit. Diese könnten ihr Arbeitsangebot reduzieren. Wir plädieren aus diesen Gründen dafür, dass die Auszahlung einer Negativsteuer bei Ehepaaren an eine gemeinsame Veranlagung geknüpft wird.

Bei diesen Varianten von Steuerabzügen oder negativer Einkommensteuer könnten die Leistungen in vielen Fällen vollständig automatisiert ausgezahlt werden, wenn perspektivisch dafür die verwaltungsorganisatorischen, technischen und rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden. Allerdings sollten die Leistungen aus rechtlichen und lebenspraktischen Gründen den Menschen nicht umgehend und zwingend ‚aufgedrängt‘ werden: Das Recht auf Selbstbestimmung bedeutet, dass es auch möglich sein sollte, auf öffentliche Leistungen zu verzichten (Janda 2024, S. 19). Denn der Leistungsbezug bedeutet höhere Abzüge bei eigenen Einkommen sowie die Zustimmung zum Datenaustausch zur Offenbarung von weiteren Einkünften, gegebenenfalls auch weitere Mitwirkungspflichten. Der Zugang zu den Sozialleistungen oder zur negativen Einkommensteuer sollte allerdings extrem niederschwellig sein. Die potenziell Berechtigten sollten im Rahmen der Einkommensteuerbescheide einschließlich einer automatisierten Arbeitnehmerveranlagung und auf Grundlage eines Datenaustausches mit den Sozialbehörden auf ihre Ansprüche hingewiesen werden. Auch beim Lohnsteuerverfahren sowie bei Alterseinkünften oder Lohnersatzleistungen könnten ähnliche Informationsverfahren eingeführt werden. Die Beantragung kann dann ohne weitere Auskünfte oder

Begründung mit einem ‚Klick‘ auf der Antragsseite im Netz möglich sein, nachdem die Antragstellenden auf die steuer- und sozialrechtlichen Konsequenzen hingewiesen wurden. Gekennzeichnet werden müssten dann nur noch Sonderbedarfe, die über die pauschalen Leistungen hinausgehen. Weitere Vorteile wären, dass auch ‚Fehler‘ bei der Berechnung der Leistungen verringert würden.

Last but not least könnte für die monatliche Auszahlung auch die Idee des ‚Existenzgeldes‘ der Diakonie eine Möglichkeit sein, wie ohne große Hürden auf Antrag das Existenzminimum pauschaliert gewährt werden kann. Das wäre insbesondere bei Option 2 eine Möglichkeit, bei der bei Auszahlung das Einkommen entsprechend des Grenzsteuersatzes im integrierten Steuer-Transfer-Tarif besteuert würde.

3.4.3 VERGLEICHENDER ÜBERBLICK ÜBER DIE AUSZAHLMÖGLICHKEITEN

Die dargestellten Auszahlungsmöglichkeiten werden im Folgenden anhand des schon im Kapitel 2.4 gewählten Beispiels eines Singlehaushalts mit einem Bruttoeinkommen von 1.500 Euro illustriert und verglichen (siehe Abbildung 7). Dabei wird noch einmal deutlich, dass bei allen Auszahlvarianten das letztlich verfügbare Einkommen in Höhe von 1.343 Euro immer gleich ist, nur die Wege sind unterschiedlich. Bei den Höhen der Leistungen und der Bedarfe orientieren wir uns an den gegenwärtigen Leistungen im Steuer- und Sozialrecht. Für die Wohnkosten unterstellen wir die Zahlen aus dem Existenzminimumbericht (Abbildung 5), also eine Kaltmiete von 341 Euro und Heizkosten von 91 Euro pro Monat, insgesamt 432 Euro.

Abbildung 7: Auszahlmechanismen am Beispiel eines Single-Haushalts mit 1.500 Euro Bruttoeinkommen

	Status quo	Basisgeld	Existenzgeld	Tax Credit	Integrierter Steuertarif	Steuer-gutschrift (Wohnbedarf)
Brutto	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500
Basisgeld/Existenzgeld	-	563	995	-	-	-
Steuern aktueller Tarif	-16,17	-	-	-16,17	-	-
Steuern neuer Tarif	-	-579,17	-870,25		+124,75	-307,25
Tax Credit	-	-	-	+140,92	-	-
Steuer-gutschrift	-	-	-	-	-	432
Netto nach Steuern	1483,83	1483,83	1624,75	1624,75	1624,75	1624,75
Sozialversicherungsbeträge	-281,75	-281,75	-281,75	-281,75	-281,75	-281,75
Netto nach Steuern und SV	1202,08	1202,08	1.343,00	1.343,00	1.343,00	1.343,00
Bürgergeld/Grundicherung	140,92	140,92	0	0	0	0
Wohngeld		-	-	-	-	-
Zur Verfügung stehendes Einkommen	1343,00	1343,00	1343,00	1343,00	1343,00	1343,00

Quelle: eigene Berechnungen, Annahme für die Wohnkosten: 432 Euro (Existenzminimumbericht, siehe Abbildung 5)

Beim Basisgeld gibt es eine pauschale Auszahlung des Regelbedarfs in Höhe von 563 Euro. Der Steuertarif wird so angepasst, dass es das gleiche Nettoeinkommen nach Steuern gibt wie bisher. Ohne weitere Änderungen können die Wohnkosten wie bisher über die KdU-Leistungen in der Grundsicherung gedeckt werden.

Beim Tax Credit werden wie bisher Steuern in Höhe von 16,17 Euro gezahlt. Für die Unterstützung der Wohnkosten muss aber kein Antrag beim Jobcenter gestellt werden, sondern die Auszahlung erfolgt über einen Tax Credit in Höhe von 140,92 Euro. Bei einem integrierten Steuertarif werden diese beiden positiven und negativen Steuerzahlungen direkt miteinander verrechnet, sodass es im Beispiel zu einer Negativsteuer in Höhe von 124,75 Euro kommt.

Würde eine Steuergutschrift für die Wohnkosten eingeführt, müsste der Steuertarif angepasst werden, wonach die Steuerlast der Person in dem Beispiel 307,25 Euro Steuern betragen würde. Davon wird dann aber eine Wohnkostenpauschale in Höhe von 432 Euro abgezogen, sodass es wie beim integrierten Steuer-Transfer-Tarif zu einer Negativsteuer in Höhe von 124,75 Euro kommt.

Um auch den monatlichen Bedarf abzudecken, könnte ein Existenzgeld in Höhe des sächlichen Existenzminimums in Höhe von 995 Euro beantragt werden. Das Erwerbseinkommen wird dann gemäß einer neuen Steuerklasse so besteuert, dass das netto nach Steuern so hoch wie bei den anderen Varianten wäre.

Das verfügbare Einkommen ist in allen Varianten so hoch wie im Status quo. Das liegt daran, dass Wohnkosten in Höhe des Betrags im Existenzminimumbericht angenommen werden. Bei höheren Wohnkosten wäre ein ergänzender Bezug von KdU nach dem Bürgergeld möglich. Das Wohngeld würde durch die Leistungen im Steuerrecht ersetzt.

3.5. GRENZBELASTUNG/ARBEITSANREIZE

3.5.1 GRUNDSÄTZLICHE ANMERKUNGEN

Je geringer die Rate ist, mit der eine finanzielle Leistung abgeschmolzen wird, also bei Sozialleistungen die Transferentzugsrate bzw. der Grenzsteuersatz bei einer Integration ins Steuersystem, umso höher ist ohne weitere Änderungen der Finanzbedarf. Das liegt daran, dass wegen der schwächeren Einkommensanrechnung der Betrag pro Person höher ist, aber noch wichtiger, dass mehr Menschen einen Anspruch erhalten, der bei den hier diskutierten Varianten von Steuerabzügen bei der Einkommensteuer beziehungsweise einer Negativen Einkommensteuer leichter zu realisieren ist. Bei einer Verringerung der Transferentzugsrate bei Sozialleistungen beziehungsweise analog der Negativen Einkommensteuer ergibt sich dann ein Dilemma: Je geringer die Transferentzugsrate, desto größer ist die Zahl der Anspruchsberechtigten bis in die gesellschaftliche Mitte hinein. Daran wird kritisiert, dass man große Teile der Bevölkerung zu Sozialleistungsempfänger*innen mache. Dies ist ein wichtiges Argument für eine Integration ins Steuersystem, da dann die finanzielle Unterstützung nicht über das Sozialsystem erfolgt und zusätzliche Bedürftigkeitsprüfungen sowie Stigmatisierungswirkungen wegfallen. Ein Nebeneffekt einer Integration ins Steuersystem ist, dass es sich dann nicht um eine Ausweitung von Sozialleistungen, sondern um gezielte Steuerentlastungen für niedrige Einkommen handeln würde, was sich möglicherweise im politischen Prozess einfacher umsetzen ließe.

Die geringe Grenzbelastung wird vor allem mit besseren Arbeitsanreizen begründet. Im Standard-Arbeitsmarktmodell gibt es aber positive und negative Effekte. Es wird zwischen dem Substitutions- bzw. Preiseffekt und dem Einkommenseffekt unterschieden. Wenn die Transferentzugsrate verringert wird, gibt es einen positiven Substitutionseffekt, weil sich die Ausweitung der Arbeit mehr lohnt. Allerdings wird mit einer geringeren Transferentzugsrate bei gleichem Arbeitseinsatz auch ein höheres Einkommen erzielt, was im einfachen

Arbeitsmarktmodell einen negativen Einkommenseffekt auf das Arbeitsangebot zur Folge hat. Bei den neu leistungsberechtigten Personen sind sogar beide Effekte negativ, weil für diese Gruppe üblicherweise der Grenzsteuersatz für den negativen Teil der Einkommensteuer höher ist als der Grenzsteuersatz für die (positive) Einkommensteuer jenseits des Transferbezugs beziehungsweise der Negativsteuer. Dadurch sinken für diese Gruppe die Arbeitsanreize systematisch, sowohl durch das höhere verfügbare Einkommen (Einkommenseffekt) als auch durch die höheren Grenzbelastungen aufgrund der Transferabbauraten oder hohen Negativsteuersätze (Substitutionseffekt). Das ist ein klassisches Dilemma der Negativen Einkommensteuer, das in der Öffentlichkeit und auch in den Fachdebatten häufig vernachlässigt wird (Moffitt 1985).

Insgesamt führen diese Effekte in der Summe bei Alleinstehenden bzw. Alleinerziehenden in Mikrosimulationen dazu, dass das Arbeitsangebot steigt, wenn sie nicht oder nur geringfügig beschäftigt sind. Bei Vollzeitbeschäftigten kann es aber sein, dass es einen Anreiz gibt, die Arbeitszeit zu reduzieren. Für Alleinstehende und Alleinerziehende überwiegt bei Mikrosimulationen häufig der erste Effekt, sodass bei diesen Haushaltstypen der Arbeitsmarkteffekt meist positiv ist. Es hängt aber von der konkreten Ausgestaltung der Transferentzugsraten ab. Bei Paarhaushalten gibt es in den Standardsimulationsmodellen einen weiteren Effekt, weil hier eine Haushaltsnutzenfunktion zugrunde gelegt wird. Das kann dazu führen, dass als Ergebnis der Mikrosimulation ein relevanter Teil von Frauen die Arbeitszeit nicht nur reduziert, sondern sogar einstellt. Die empirische und praktische Frage ist dabei, wie stark die Paare die Aufteilung von Erwerbsarbeit sowie von Haus-/Care-Arbeit oder Freizeitgestaltung tatsächlich gemeinsam treffen, wie es die Modelle auf Basis einer Haushaltsnutzenfunktion nahelegen. Darüber hinaus kann die Existenz einer Haushaltsnutzenfunktion auch aus mikroökonomischer Sicht mehr als kritisch hinterfragt werden, weil auch in Paarhaushalten eine Entscheidung auf Basis von individuellen Nutzenfunktionen zugrunde gelegt werden müsste (Strengmann-Kuhn/Seel 2004: 44-47; Strengmann-Kuhn 2009: 15-19).

Außerdem kann an den gängigen Mikrosimulationsmodellen kritisiert werden, dass dynamische Effekte nicht hinreichend erfasst werden, weil nur die kurzfristige Abwägung zwischen Erwerbsarbeit und Einkommen sowie Hausarbeit und Freizeit betrachtet wird. Das Arbeitsangebot hat aber auch mittel- bis langfristige Wirkungen, u. a. auf das Humankapital, zukünftige Beschäftigungschancen sowie Aufstiegsmöglichkeiten und damit zukünftiges Einkommen.

Die genannten Kritikpunkte deuten darauf hin, dass die negativen Arbeitsmarkteffekte im Rahmen von Mikrosimulationsmodellen überschätzt sein könnten. Bei einem aktuellen Grundeinkommensexperiment in Deutschland gab es empirisch interessanterweise gar keine signifikanten Arbeitsangebotseffekte (Bernhard et al. 2025), wobei allerdings die externe Validität für größere Sozialreformen schwer einzuschätzen ist. Eine umfassende Meta-Studie von Somers et al. (2024) über 41 empirische Studien zu den ökonomischen Effekten eines Grundeinkommens bzw. einer negativen Einkommensteuer in entwickelten Ländern kommt bezüglich des Arbeitsangebots zum Ergebnis, dass „overall labour supply effects are mixed or inconsistent. Generally, the effects are small and negative, or insignificant for men, but they tend to be more pronounced and negative for married women with young children, due to high marginal tax rates and increased time for caregiving“ (Somers et al. 2024: 233).

Bei der Bewertung ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass eine kurzfristige Reduzierung des Arbeitsangebots auch positive Effekte haben könnte. So heißt es in einer viel beachteten Studie des NBER über ein Grundeinkommensexperiment (Vivalt u. a. 2025), zu der es auch in Deutschland öffentliche Berichterstattung vor allem zu den negativen Arbeitsangebotseffekten gab: „Alternatively, if cash transfers help beneficiaries search for higher quality or better fitting jobs, start new businesses, or invest in their future earnings via human capital, a reduction in labor supply may ultimately be productive“ (Vivalt u. a. 2025: 41). Eine kurzfristige Reduktion des Arbeitsangebots könnte also mittelfristig auch ökonomisch positive Effekte

haben, weil die gewonnene Zeit für Weiterbildung, die Suche nach einer besseren bzw. passenderen Arbeitsstelle oder, um selbstständig zu werden, verwendet werden kann.

Neben positiven ökonomischen Effekten kann eine Reduzierung des Arbeitsangebots auch gesellschaftlich sinnvoll sein, wenn die gewonnene Zeit zum Beispiel für Care-Arbeit, wie Kinderbetreuung oder Pflege, verwendet. Auch mehr Zeit für ehrenamtliches oder politisches Engagement kann gesellschaftlich positiv bewertet werden.

Diese Überlegungen verdeutlichen, dass es zwar wichtig ist, Arbeitsangebots- und Arbeitsmarkteffekte zu berücksichtigen, aber manche negativen Effekte sind möglicherweise überschätzt oder sollten differenzierter betrachtet werden. Um tatsächliche Effekte zu ermitteln, wären darüber hinaus nicht nur Ex-Ante-Mikrosimulationen, sondern auch empirische Ex-post-Analysen erforderlich, mit denen die konkreten Wirkungen von Reformen identifiziert werden. Hierzu wären zum Beispiel Analysen zur Wirkung der verringerten Transferentzugsrate beim Bürgergeld oder umfassendere Realexperimente sinnvolle Methoden.

3.5.2 VORSCHLÄGE DES IFO

Die ‚Ampel‘-Koalition aus Bündnis 90/Die Grünen, FDP und SPD hatte sich vorgenommen, das Problem der Grenzbelastung anzugehen, und in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart: *„Wir werden eine Reform auf den Weg bringen, die Bürgergeld (ehemals Arbeitslosengeld II), Wohngeld und gegebenenfalls weitere steuerfinanzierte Sozialleistungen so aufeinander abstimmt, beziehungsweise wo möglich zusammenfasst, so dass die Transferentzugsraten die günstigsten Wirkungen hinsichtlich Beschäftigungseffekten und Arbeitsmarktpartizipation in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung erzielen, die Zuverdienstmöglichkeiten verbessert und Grenzbelastungen von 100 und mehr Prozent ausgeschlossen werden.“* (SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP 2021: 77)

Dazu ist es wegen der vorgezogenen Neuwahl nicht mehr gekommen, aber es gab zwei bemerkenswerte Gutachten eines Forschungskonsortiums unter der Leitung des ifo, die die Grundlage dafür sein sollten. Wir werden die wesentlichen Ergebnisse dieser beiden Gutachten im Folgenden zusammenfassen.

Das erste Gutachten hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in Auftrag gegeben (Peichl et al. 2023). In diesem Gutachten wurden über 20 Optionen zur Reform der Transferentzugsrate im Bürgergeld untersucht. Das Bemerkenswerte daran ist, dass überwiegend Varianten mit positiven Arbeitsmarkteffekten mit relativ geringen fiskalischen Kosten und teilweise sogar Überschüssen untersucht wurden. Entgegen dem damaligen Koalitionsvertrag wurde eine Reform des Wohngeldes beim Gutachten des BMAS explizit ausgeschlossen. Dies war dann Gegenstand des zweiten Gutachtens (Blömer et al. 2024) im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klima (BMWK).

Im Gutachten für das BMAS wird die Reformvariante p präferiert. Danach bleiben die Transferentzugsraten im Bürgergeld bis 1.000 Euro unverändert, ab 1.000 Euro beträgt sie 70 Prozent und ab 2.000 Euro 65 Prozent. Die Kosten für diese Variante betragen 1,75 Mrd. Euro ohne Arbeitsmarkteffekte. Da ein positiver Arbeitsmarkteffekt in Höhe von 100.000 Vollzeitäquivalenten geschätzt wird, sind die Kosten mit Arbeitsmarkteffekten von 1,65 Mrd. Euro etwas geringer. Kriterien für die Priorität war, dass es eine Variante mit hohen positiven Arbeitsmarkteffekten sein sollte, bei denen sich aber niemand verschlechtert. Es werden aber auch Varianten gerechnet, bei denen insbesondere die ersten 100 Euro teilweise oder vollständig angerechnet werden, bei denen die Arbeitsmarkt- oder fiskalischen Effekte teilweise noch besser ausfallen.

Mit diesem präferierten Vorschlag p wird ein Teil der beschriebenen Grenzbelastungsprobleme beseitigt oder verringert. Da das Wohngeld nicht betrachtet wird, bleiben aber die Probleme, die durch die Anrechnungsregeln im Wohngeld sowie insbesondere durch ein

gleichzeitiges Abschmelzen von Wohngeld und Kinderzuschlag entstehen, weiterhin bestehen.

Um auch diese Probleme zu beseitigen, wird im Gutachten für das BMWK insbesondere untersucht, wie sich die Ergebnisse ändern, wenn das Wohngeld im Prinzip abgeschafft und stattdessen durch die Kosten der Unterkunft des Bürgergeldes ersetzt wird. Dabei konzentriert sich die Analyse auf vier Reformvarianten. Neben der Variante p aus dem BMAS-Gutachten sind das die Variante s mit einer durchgehenden Transferentzugsrate von 65 Prozent, die Variante v, bei der die Transferentzugsrate bis zur Geringfügigkeitsgrenze dem Status quo entspricht und darüber 65 Prozent beträgt und eine Variante w mit einer Transferentzugsrate von 65 Prozent ab dem 100-Euro-Freibetrag.

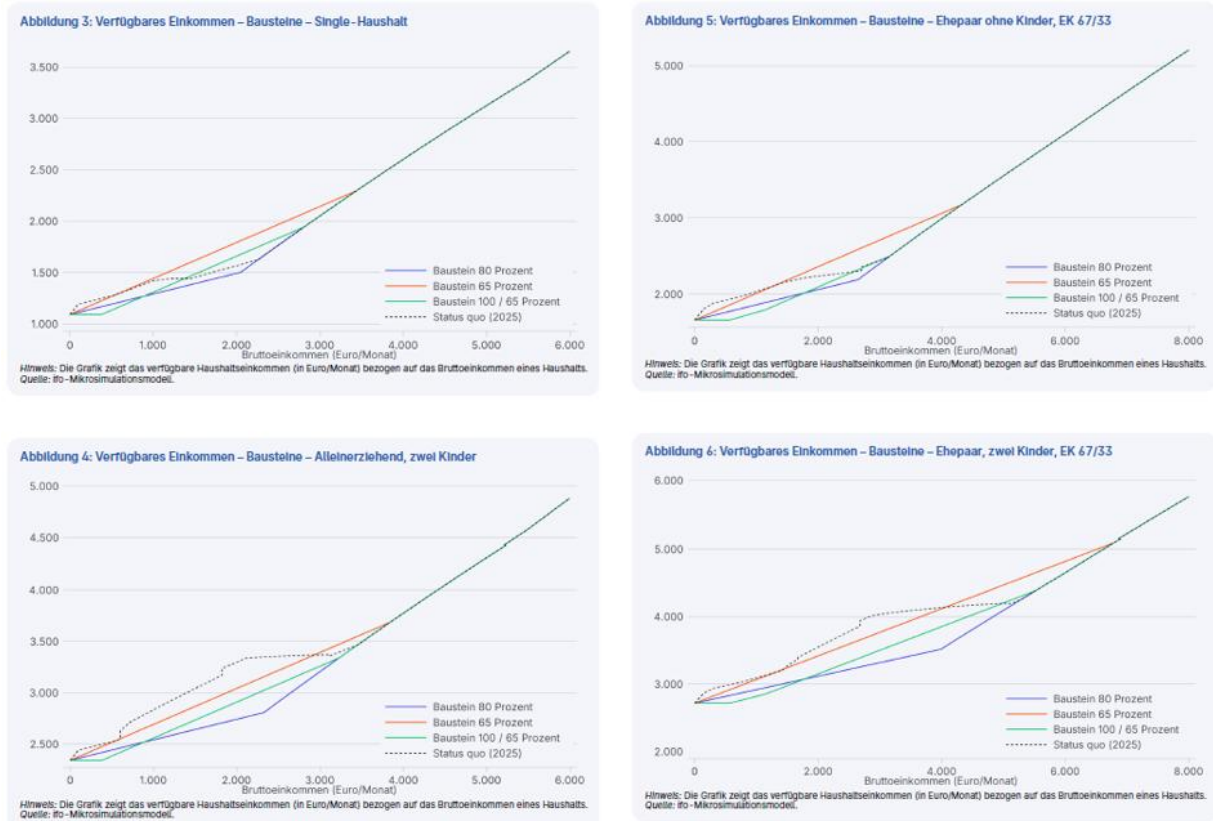
Es zeigt sich, dass sich durch die Quasi-Abschaffung des Wohngelds größere finanzielle Spielräume zur Senkung der Grenzbelastung ergeben. So ergibt sich bei der so veränderten Variante p sogar ein fiskalischer Überschuss von etwas über einer Milliarde Euro. Bei der Variante s gibt es einen leichten Überschuss und bei der Variante v ein kleines Defizit von geschätzten 80 Mio. Euro. Nur bei der Variante w sind die Kosten mit 2,75 Mrd. Euro deutlich höher. Insgesamt steigt die Zahl der Transferberechtigten deutlich an, was u. a. daran liegt, dass die Inanspruchnahme im Wohngeld deutlich geringer ist als im Bürgergeld. Außerdem schreiben die Gutachter: „Ein weiterer Vorteil aller betrachteten Reformvarianten wäre die Verringerung des Verwaltungsaufwands im Vergleich zum Status Quo, weil keine Günstigerprüfung und keine Doppelstrukturen mehr nötig wären. Zudem steigt aufgrund der einheitlichen Grenzbelastung die Transparenz für die Bürgerinnen und Bürger“ (Blömer u. a. 2024: 41). In den Grafiken zu einzelnen Musterhaushalten ist im Gutachten aber auch zu erkennen, dass durch diese Varianten ein Anspruch auf Bürgergeld bis weit in mittlere Einkommen entsteht, bei Alleinstehenden bis zu ca. 3.000 Euro im Monat brutto, bei Alleinerziehenden mit zwei Kindern bis fast 6.000 Euro und bei Paaren mit zwei Kindern sogar noch mit mehr als 8.000 Euro.

In einem aktuellen Gutachten (Blömer u. a. 2025) hat das ifo die Vorschläge noch einmal modifiziert. Sie beschreiben mehrere Bausteine für Transferentzugsraten und schlagen dann nach Haushalten differenzierte Tarifverläufe vor. Bei den Bausteinen handelt es sich um folgende: a) eine durchgehende Transferentzugsrate von 80 Prozent, b) eine durchgehende Transferentzugsrate von 65 Prozent und c) eine Variante, bei der bis 380 Euro das Einkommen zu 100 Prozent und danach zu 65 Prozent angerechnet wird (siehe **Abbildung 8**). Bei allen Varianten plädieren sie dafür, den jetzigen 100-Euro-Freibetrag wegzulassen. Sie bewerten die Varianten in Bezug auf fiskalische Wirkungen, auf Verteilungswirkungen und auf Arbeitsmarkteffekte, auch anhand der einzelnen Haushaltstypen. Mit dem 80-Prozent-Baustein können die größten fiskalischen Einsparungen erzielt werden, die Arbeitsmarktwirkungen sind allerdings gering und überwiegend verschlechtern sich die Haushalte gegenüber dem Status quo. Die 65-Prozent-Variante (die jeweils rote Linie in **Abbildung 8**) ist die großzügigste und teuerste, bei der sich ein großer Teil der Haushalte verbessert und es aber trotzdem relevante positive Arbeitsmarkteffekte auf Basis der Mikrosimulationen gibt. Die 100 Prozent-/65 Prozent-Variante (die jeweils grüne Linie in **Abbildung 8**) hat bessere Arbeitsmarkteffekte und bessere fiskalische Effekte als die 65-Prozent-Variante. Vor allem Haushalte mit geringen Einkommen verschlechtern sich aber in größerem Ausmaß als bei der 65-Prozent-Variante, Haushalte mit etwas höherem Einkommen stehen aber besser da als im Status quo.

Sie schlagen auf Basis ihrer Überlegungen unterschiedliche Varianten je nach Haushaltstyp vor. Bei Haushalten ohne Kinder sollen die ersten 380 Euro voll angerechnet werden. Danach soll für Alleinstehende eine Transferentzugsrate von 65 Prozent, bei Paaren von 80 Prozent gelten. Bei Paaren mit Kindern soll es eine Transferentzugsrate von 65 Prozent ab dem ersten Euro geben und für Alleinerziehende einen speziellen Tarifverlauf mit zunächst

70 Prozent ab dem ersten Euro, dann einen ‚Kinder-Booster‘ in Höhe von 300 Euro pro Kind, die nicht angerechnet werden, und danach wieder 70 Prozent.

Abbildung 8: Vom ifo vorgeschlagene Bausteine für die Grenzbelastung nach Haushaltstypen



Quelle: Blömer u. a. 2025: 21-22

Diese starke Differenzierung überzeugt uns nicht, weil das nicht zur Transparenz des Systems beiträgt und Ungleichbehandlungen beinhaltet, die nicht ausreichend begründet sind. Wir plädieren stattdessen für eine einheitliche Transferentzugsrate. Anhand der Ifo-Berechnungen scheint eine Regelung mit einer Grenzbelastung von 70 Prozent eine sinnvolle Größenordnung zu sein. Eine Abschaffung des 100-Euro-Freibetrags zugunsten einer geringeren Grenzbelastung ist sinnvoll, weil dadurch kleine, insbesondere geringfügige Beschäftigungen weniger stark und Erwerbstätige mit etwas höheren Einkommen stärker unterstützt werden. Überlegenswert ist der Gedanke, bei Haushalten ohne Kinder die ersten Einkommen vollständig anzurechnen, um noch geringere Transferentzugsraten zu ermöglichen. Erwerbstätige Singles mit einem Einkommen unter 1.500 Euro im Monat stehen dadurch etwas schlechter und darüber etwas besser da. Bei Paaren ohne Kinder gibt es bei der 100/65-Variante bei einem Einkommen bis zu etwas mehr als 2.000 Euro Verschlechterungen, darüber entspricht der Verlauf in etwa dem Status quo. Bei der 65-Prozent-Variante ab dem ersten Euro gibt es hingegen vor allem für diese Haushaltstypen bei etwas höheren Einkommen deutliche Verbesserungen, die zu entsprechend höheren Kosten führen. Warum bei diesen Haushaltstypen bis in mittleren Einkommensgruppen eine Unterstützung gewährt wird, kann durchaus hinterfragt werden. Außerdem kann bei Haushalten ohne Kinder davon ausgegangen werden, dass im Regelfall Vollzeit oder nahe Vollzeit gearbeitet wird. Daher ist auch eine Verringerung der finanziellen Unterstützung von Teilzeitarbeit für diese Haushaltstypen akzeptabel. Anders ist das bei den Haushalten mit Kindern. Hier lässt sich sowohl die finanzielle Unterstützung

von Teilzeitbeschäftigung als auch eine bessere Unterstützung bis hin zu mittleren Einkommen sozialpolitisch begründen.

Als Quintessenz aus unseren Überlegungen schlagen wir eine einheitliche Grenzbelastung vor, entweder in der Größenordnung von 70 Prozent ab dem ersten Euro oder alternativ mit einer einheitlichen Transferentzugsrate von 65 Prozent, bei der aber bei Haushalten mit Kindern die ersten Einkommen vollständig angerechnet werden.

Die genaue Ausgestaltung, sowohl was die Höhe der Grenzbelastung als auch des Betrages, bis zu der gegebenenfalls Einkommen zu 100 Prozent angerechnet wird, muss noch empirisch genauer analysiert werden. Die Berechnungen des ifo sind nicht eins zu eins auf eine Integration der Leistungen ins Steuersystem übertragbar. Der wesentliche Grund ist, dass bei einer Steuerleistung die Inanspruchnahme-Quote noch deutlich höher wäre, was sich sowohl auf die fiskalischen als auf die Arbeitsmarkteffekte auswirkt. Darüber hinaus ist bei Paaren im Steuerrecht der Grundfreibetrag doppelt so hoch wie bei Alleinstehen, während bei der Grundsicherung das Existenzminimum von Paaren weniger als das Doppelte von Alleinstehenden beträgt, und nicht verheiratete Paare werden nicht gemeinsam veranlagt.

3.6. ERGÄNZENDE FRAGESTELLUNGEN FÜR EINE UMFASSENDE REFORM

Neben den genannten Problemen gibt es weitere Fragestellungen, die über die Frage einer Auszahlung von Leistungen durch das Steuersystem hinausgehen. Diese sind zum Teil aber auch direkt für die Integration von Sozialleistungen in die Einkommensteuer von Bedeutung, zum Teil aber zumindest indirekt, weil die Integration ins Steuersystem als Teil einer konsistenten Gesamtreform gedacht ist, die insgesamt einen erleichterten Zugang zu Sozialleistungen ermöglichen soll.

3.6.1 ROLLE UND MÖGLICHKEITEN DER DIGITALISIERUNG UND VERWALTUNG

Außer bei der Grundrente gibt es bisher keine automatisierten Einkommensprüfungen und Auszahlungen. Die schon lange geplante ‚Sozialplattform‘ für eine integrierte digitale Zugangsstruktur zu Sozialleistungen wie Wohngeld, Kinderzuschlag oder BAföG im Rahmen des Onlinezugangsgesetzes (OZG) ist bisher nur wenig vorangekommen (Bruns/Klenk 2025). Für die geplante Kindergrundsicherung der Ampel-Bundesregierung waren im Gesetzentwurf automatisierte Prüfungen und ein Datenaustausch geplant. Im Rahmen des parlamentarischen Prozesses wurden weitere Möglichkeiten entwickelt, das Gesetz wurde dann aber nicht mehr verabschiedet. Die Debatten und Vorbereitungen haben aber gezeigt, wie viel dafür noch zu tun ist.

Vom angestrebten Once-only-Prinzip sind wir weit entfernt. Dabei geht es darum, dass die Bürger*innen nur ein einziges Mal Nachweise liefern müssen und dann alle Behörden auf die Daten zugreifen können. Notwendig dafür ist ein Austausch von Daten zwischen den Sozialbehörden, also vor allem der Bundesagentur für Arbeit, den Jobcentern, den Rentenversicherungsträgern, den kommunalen Sozial-, Wohnungs- und Jugendämtern sowie zwischen den Sozial- und Finanzbehörden. Dafür gibt es aber noch zahlreiche Hürden, sowohl technischer als auch rechtlicher Art und nicht zuletzt politische Herausforderungen, wenn unterschiedliche Behörden und Agenturen unterschiedlicher Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger koordiniert werden müssen.

Ferner ist eine Harmonisierung der Einkommensbegriffe notwendig (Bruns/Klenk 2025), wie auch in dieser Studie oben angedeutet (Kapitel 3.4.2). Ähnliches gilt für den Haushalts- und Familienbezug der Menschen, also bei der Einkommensteuer. Steuerpflichtige mit Zusammenveranlagung bei Ehepaaren und der Berücksichtigung von Kindern versus der

Bedarfsgemeinschaft des Sozialrechts, das sich nicht nur am Familienstand, sondern an der faktischen Lebens- und Wirtschaftsgemeinschaft orientiert (oben, Kapitel 3.3.2).

In einem umfassenden Gutachten im Auftrag des Normenkontrollrats (2024) wird systematisch dargelegt, was alles noch zu tun ist, um in Richtung einer automatisierten Auszahlung zu kommen. Welche Rolle die Digitalisierung dabei spielen kann, wird in einem Gutachten von Agora Digital in Zusammenarbeit mit der Caritas dargelegt (Theißing/Snoor-Andersen 2024). Interessant ist die private Internet-Plattform wefix.social (<https://wefix.social>), mit der unter anderem mit Unterstützung künstlicher Intelligenz Ansprüche auf Sozialleistungen geprüft und anschließend automatisch Anträge auf Basis von einmaligen Angaben der Bürger*innen generiert und eingereicht werden (wefix.social 2024). Ziel könnte eine Sozialstaats-App sein, wie sie Heinze/Schupp (2024) in einem Gastbeitrag in der taz vorgeschlagen haben.

Das wäre ein digitaler *One-Stop-Shop*, also die Idee, dass Bürger*innen nur an einer Stelle Sozialleistungen beantragen. Sinnvoll wäre, das aber nicht nur digital, sondern auch vor Ort zu ermöglichen, damit Bürger*innen nur zu einer Stelle gehen müssten, um Sozialleistungen zu beantragen. Dafür gibt es zwei unterschiedliche Ansätze, entweder eine zentrale Stelle, bei der alle Leistungen beantragt werden müssen, oder eine dezentrale Lösung, bei der es weiterhin bei verschiedenen Institutionen und Anlaufstellen bleibt, aber diese so miteinander vernetzt sind, dass beim Antrag für eine Sozialleistung oder auch bei der Einkommensteuererklärung automatisch geprüft wird, ob ein Anspruch auf weitere Leistungen besteht.

Dafür wären eine umfassendere Registermodernisierung und ein digitaler Austausch von Daten eine Voraussetzung (BMF 2023, 2025, Bruns/Klenk 2025). Ziel sollte es sein, dass Informationen zu Einkommen und Vermögen, Wohnsituation oder Haushaltszusammenhängen, die bereits bei anderen Behörden erfasst sind, automatisiert abgerufen und in Echtzeit in laufende Anträge integriert werden können.

Dies erfordert die fachliche und informationstechnische Vernetzung der beteiligten Institutionen, also insbesondere der Finanzbehörden, Rentenversicherungen, Bundesagentur für Arbeit sowie der kommunalen Sozial-, Wohn- und Jugendämter. Dazu müssen die rechtlichen Voraussetzungen bei Datenschutz und Behördenkooperation geschaffen werden. Ferner muss in die informationstechnische Umsetzung investiert werden. Der verstärkte Einsatz von künstlicher Intelligenz (KI) könnte zusätzlich die Effizienz der Antragstellung und -bearbeitung erhöhen, etwa für Plausibilitäts- und Risikoanalysen. KI könnte aber auch für die Führung und Kommunikation mit den Nutzenden bei der Beantragung eingesetzt werden.

Bei diesen Verfahren können naturgemäß nicht sämtliche individuellen Details des Einzelfalls aufgenommen werden, etwa einzelne steuerfreie Einkünfte oder Details zum Haushaltszusammenhang oder zum Wohnverhältnis. Aber im Massengeschäft würde eine automatisierte Vorbefüllung der Anträge den Befolgings- und Verwaltungsaufwand erheblich reduzieren und den Zugang zu den Leistungen erleichtern. Ferner ermöglicht dies die Verwendung von pauschalierten Regelungen, die nur in wenigen Fällen durch individualisierte Verfahren bei den Fachbehörden ergänzt werden müssten. Auch dann müssten die Antragstellenden nur noch ergänzende Angaben machen, wodurch die Bearbeitung schneller und benutzerfreundlicher würde. Gleichzeitig könnten deutlich mehr Menschen ihre Ansprüche wahrnehmen. Ferner wäre es auch möglich, potenziell Antragsberechtigte über ihre vermutlichen Ansprüche zu informieren, etwa beim Renten-, Arbeitslosengeld- oder Steuerbescheid.

3.6.2 ZUGANG ZU ARBEITSMARKTMASSNAHMEN BEI AUTOMATISCHER AUSZAHLUNG

Bei einer automatisierten Auszahlung von finanziellen Leistungen stellt sich die Frage, wie der Zugang zu Arbeitsmarktleistungen gestaltet wird. In Deutschland gibt es zwei Institutionen

für Arbeitsmarktunterstützung, die Bundesagentur für Arbeit mit Arbeitsmarktmaßnahmen im Rahmen des SGB III, also der Arbeitslosenversicherung mit Ansprüchen auf Arbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld, Insolvenzgeld etc., und die Jobcenter mit Arbeitsmarktmaßnahmen im Rahmen des SGB II, also des Bürgergelds. Die Möglichkeiten im SGB II sind umfassender und vor allem besser auf diejenigen ausgerichtet, die größere Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt haben. Voraussetzung dafür ist allerdings ein Bezug auch von finanziellen Leistungen nach dem SGB II, also dem Bürgergeld. Für alle, die kein Bürgergeld beziehen, ist die Bundesagentur für Arbeit zuständig.

Diese Trennung des Zugangs zu den Arbeitsmarktmaßnahmen war einer der zentralen Knackpunkte im parlamentarischen Verfahren zur Kindergrundsicherung, weil die im Vergleich zum SGB III besseren Maßnahmen im SGB II für Jugendliche und junge Erwachsene dann für diejenigen nicht mehr zur Verfügung gestanden hätten, die bisher Bürgergeld bezogen haben, weil sie dann die Kindergrundsicherung, also keine Leistung des SGB II, bekommen hätten.

Die gleiche Problematik stellt sich auch bei einer Auszahlung durch das Finanzamt, es sei denn, es werden ergänzend Leistungen nach dem SGB II bezogen. Unterstützung nach dem SGB III ist aber möglich. Problematisch wäre dies vor allem für Langzeitarbeitslose, die dann keinen Zugang mehr zum ausführlicheren Maßnahmenkatalog der Jobcenter hätten. Es stehen aber die Maßnahmen im Rahmen des SGB III weiterhin zur Verfügung. Für Erwerbstätige sind das insbesondere Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung, aber auch bei der Arbeitsuche kann die Bundesagentur für Arbeit unterstützend tätig sein. Neben der Frage des grundsätzlichen Zugangs stellt sich bei einer automatischen Auszahlung darüber hinaus die Frage, ob für Betroffene ein zusätzlicher Weg zur Bundesagentur für Arbeit oder zum Jobcenter eine Hürde darstellen könnte, um die notwendige Unterstützung zu bekommen. Aus diesem Grund kann es Sinn machen, die automatische Auszahlung auf Erwerbstätige zu beschränken bzw. die Auszahlung so auszugestalten, dass die Hürde zu den Arbeitsmarktleistungen gering ist, entweder dadurch, dass die Leistung doch beantragt werden muss, wie beim Existenzgeld, oder die Leistung nicht das gesamte Existenzminimum abdeckt, wie beim Basisgeld, sodass ergänzende Leistungen nach dem SGB II notwendig sind.

3.6.3 RECHTLICHE FRAGEN

Für eine automatisierte Auszahlung bzw. einen einfacheren Zugang zu Sozialleistungen sind diverse rechtliche Fragen zu klären, die zum Teil schon angesprochen wurden. Eine ausführliche Diskussion würde hier den Rahmen sprengen und ginge auch über die Kompetenz der Gutachter hinaus. Deswegen werden sie hier nur kurz angerissen:

- Für einen Datenaustausch zwischen den Behörden müssen nicht nur die oben angesprochenen technischen Probleme gelöst werden, sondern es stellen sich insbesondere auch Datenschutzfragen. So ist grundsätzlich für einen Datenaustausch immer die Zustimmung der Betroffenen notwendig. Es wäre aber zu klären, ob und wie das in einer möglichst einfachen Form erfolgen kann und für welche Dauer die Zustimmung gültig ist.
- Schon heute ist es möglich, bei jeder Behörde einen Antrag auf Sozialleistungen zu stellen, der weitergeleitet werden kann. Es wäre aber rechtlich zu prüfen, ob und wie insbesondere im SGB I geregelt werden kann, dass es bei Anträgen auf Sozialleistungen eine stärkere Verpflichtung zur Prüfung und Hinweise auf Anspruchsberechtigungen auf andere Sozialleistungen gibt.
- Um einen Zugang zu Arbeitsmarktmaßnahmen nach dem SGB II zu ermöglichen, auch wenn keine finanziellen Leistungen nach dem SGB II bezogen werden, gibt es verfassungsrechtliche Hürden. Um diese zu beseitigen, wäre also eine Zweidrittel-Mehrheit im Bundestag notwendig.

- Die Umwandlung von steuerlichen Freibeträgen in Steuergutschriften als Abzug von der Steuerschuld wirft auch (verfassungs-)rechtliche Fragen auf. Für die in dieser Studie diskutierten Fragen müsste rechtlich geklärt werden, welche bestehenden Freibeträge umgewandelt werden können bzw. ob eine Steuergutschrift zum Beispiel für die Wohnkosten eingeführt werden könnte. Nach ihrer traditionellen Belastungskonzeption soll die Einkommensteuer die persönliche wirtschaftliche ‚Leistungsfähigkeit‘ erfassen – im Sinne des Einkommens nach Abzug von erwerbsbezogenem Aufwand (Betriebsausgaben, Werbungskosten, ‚objektives Nettoprinzip‘) sowie von Sonderausgaben, außergewöhnlichen Belastungen sowie des Kinder- und Grundfreibetrags (‚subjektives Nettoprinzip‘). Dadurch soll nur das disponible Einkommen nach Vorsorge- und Unterhaltsverpflichtungen sowie oberhalb des Existenzminimums belastet werden, das dann dem progressiven Steuertarif unterliegt. Nicht zuletzt aufgrund der Steuerprogression soll damit eine horizontale Gleichbehandlung erreicht werden, wenn Steuerpflichtige unterschiedliche Vorsorge- und Unterhaltsverpflichtungen haben, die nicht belastet werden sollen. Jenseits dieses Grundkonzepts, das als ‚Fiskalzwecknormen‘ grundsätzlich zu beachten ist, kann der Gesetzgeber aber durch ‚Sozialzwecknormen‘ insbesondere Steuervergünstigungen gewähren, um sozial-, wirtschafts- oder umweltpolitische Ziele zu verfolgen, sowohl bei der Bemessungsgrundlage als auch durch Abzugsbeträge von der Steuerschuld. Dabei hat der Gesetzgeber grundsätzlich einen weiten Gestaltungs- und Ermessensspielraum. Aus Gleichbehandlungsgründen müssen die Regelungen aber nachvollziehbare Ziele verfolgen und dürfen nicht willkürlich sein. Hier gibt es gegebenenfalls Vorbehalte beziehungsweise einen besonderen Rechtfertigungsbedarf, wenn nur einzelne Komponenten des Existenzminimums über Steuerabzüge gewährleistet werden sollen, etwa nur die Kosten der Unterkunft oder nur die Regelbedarfe beziehungsweise deren Komponenten. Ferner muss, analog dem Familienleistungsausgleich (Kindergeld/Kinderfreibetrag) oder der Ehegattenbesteuerung, ein Steuerabzug auch bei hohen Steuersätzen hinreichend hoch sein, um eine analoge Entlastungswirkung wie beim Abzug von der Bemessungsgrundlage zu erreichen. Gegebenenfalls könnte bei Ehepaaren ein Ausschluss von der Einzelveranlagung bei der Negativsteuer, wie er hier vorgeschlagen wird, rechtliche Vorbehalte auslösen, da dies Ehepaare gegenüber nicht ehelichen Lebensgemeinschaften benachteiligt.

3.6.4 POLITISCHER PROZESS

Die politische Realisierung eines integrierten Steuer- und Sozialsystems zur Sicherung des Existenzminimums ist nicht nur eine technische oder fiskalische Frage, sondern insbesondere auch ein Prozess institutioneller und normativer Neuausrichtung des deutschen Sozialstaates. Die vorgeschlagene Integration berührt die Kernarchitektur der wohlfahrtsstaatlichen Ordnung – das Verhältnis von Fürsorge, Versicherung, Versorgung und Steuerstaat (unter der Bedingung des Fehlens einer allgemeinen Bürgerversicherung) – und verlangt daher ein bewusst gestaltetes, phasenorientiertes Reformverfahren, das Legitimation, Partizipation und Effizienz miteinander verbindet.

Politökonomisch steht eine solche Reform im Spannungsfeld unterschiedlicher institutioneller Interessen. Auf Bundesebene wären das Bundesministerium der Finanzen (BMF) und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) als Leitressorts zentrale Akteure, flankiert durch das Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMBFSFJ) wegen der Kindergrundsicherung und evtl. des BAföGs sowie das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) wegen des Wohngelds. Hinzu treten die Finanzverwaltungen der Länder, die Träger der Sozialleistungen (Bundesagentur für Arbeit, kommunale Jobcenter, die kommunalen Sozial-, Wohnungs- und Jugendämter) sowie die weiteren Träger der Sozialversicherungen wie vor allem die Gesetzliche

Rentenversicherung, die berufsständischen Versorgungswerke einschließlich der Beamtenversorgung sowie die unzähligen Krankenkassen. Sie alle sind Teil einer historisch gewachsenen Struktur von Finanzierungs-, Verwaltungs- und Legitimationslogiken, die im Rahmen eines integrierten Steuer- und Sozialsystems neu austariert werden müssten. Die bisherigen Erfahrungen mit der Grundrente (faktisch nicht einmal eine Grundsicherung im Alter, sondern lediglich ein Zuschuss zu geringen Renten), und den bisher gescheiterten Projekten der Kindergrundsicherung oder dem Klimageld zeigen, dass technologische und rechtliche Innovationen allein nicht ausreichen. Vielmehr ist ein abgestimmter politischer Steuerungsprozess nötig, der die institutionellen Interessen frühzeitig integriert.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht lassen sich drei Prozessdimensionen unterscheiden: die institutionelle, die korporative und die gesellschaftliche. Institutionell wäre ein interministerieller Reformrat erforderlich, der unter Beteiligung von BMF, BMAS und BMBFSFJ die Koordination der Reformphasen steuert. Eine rein exekutive Steuerung ist aber nicht zielführend, wie nicht zuletzt der Prozess zur Kindergrundsicherung gezeigt hat. Die Exekutive ist tendenziell strukturkonservativ und zum Teil auf Verteidigung von Partikularinteressen bedacht. Außerdem ist sie nicht die einzigen, die für die Umsetzung der Leistungen zuständig ist, deswegen sollten korporativ kommunale Spitzenverbände, die Träger der Sozialverwaltung, Gewerkschaften, Sozialverbände und Arbeitgebervertretungen frühzeitig eingebunden werden, um Reformblockaden zu vermeiden. Es ist aber insbesondere wichtig, das Parlament, die Wissenschaft und nicht zuletzt auch die Bürger*innen mit einzubeziehen. Gesellschaftlich bedarf es einer Legitimationsstrategie, die die Bürger*innen als Mitgestaltende adressiert – etwa durch Bürgerräte, die die Grundsatzfragen eines integrierten Steuer- und Sozialsystems mit Blick auf Gerechtigkeit, Effizienz und digitale Umsetzbarkeit reflektieren. Denkbar wäre auch eine Enquetekommission des Bundestages mit Abgeordneten und Sachverständigen aus der Wissenschaft. Allerdings hat sich in der Praxis gezeigt, dass die Wirkung von Enquetekommissionen mehr oder weniger begrenzt war. Deswegen wäre anderen Wegen der Vorzug zu geben. Last but not least muss die Wissenschaft an einem solchen Prozess beteiligt werden, und zwar über die Möglichkeiten einer Enquetekommission hinaus. Unsere Ausführungen haben bereits verdeutlicht, wie wichtig dabei die Interdisziplinarität ist, weil ökonomische, soziologische, juristische, verwaltungswissenschaftliche bis hin zu politikwissenschaftlichen Fragen relevant sind.

Darüber hinaus ist auch die europarechtliche Dimension gleich doppelt relevant. Erstens setzen die Grundrechtecharta der Europäischen Union (Art. 34) sowie die Europäische Säule sozialer Rechte Mindeststandards für die Sicherung des Lebensunterhalts. Diese Standards verpflichten die Mitgliedstaaten zur Garantie eines angemessenen Existenzminimums, ohne jedoch die institutionelle Umsetzung zu harmonisieren. Zweitens beeinflussen EU-rechtliche Regelungen zur Steuerkoordination und zum Datenschutz die nationale Implementierung. Die Erfahrungen anderer EU-Staaten zeigen unterschiedliche Wege: In den Niederlanden und in Dänemark wurden Sozial- und Steuerdaten frühzeitig verknüpft, um automatische Leistungen zu ermöglichen; Frankreich und Österreich experimentieren mit integrierten digitalen Sozialkonten, während Irland und Finnland im Rahmen von Pilotprojekten (u. a. Basic Income Experiments) Fragen der Integration von Einkommensteuer und Sozialtransfers in einem einheitlichen Auszahlungssystem erprobt haben. Diese europäischen Erfahrungen verdeutlichen, dass eine Integration des Steuer- und Transfersystems kein singulär deutsches Projekt ist, sondern Teil einer breiteren Tendenz zur Digitalisierung und Vereinheitlichung sozialstaatlicher Infrastrukturen.

Die politische Umsetzbarkeit einer solchen Reform hängt von der Balance zwischen Zentralisierung und föderaler Verantwortung ab. Während der Vollzug steuerlicher Transfers tendenziell zentralisiert über die Finanzverwaltung erfolgen sollte, bedarf es zugleich einer föderalen Rahmensetzung, die den Kommunen Gestaltungsspielräume für ergänzende Leistungen und soziale Dienste lässt. Reformpolitisch bietet sich ein schrittweises Vorgehen an:

Zunächst könnten steuerbasierte Pauschalleistungen (etwa ein Basisgeld oder eine Kindergrundsicherung) als Pilotmaßnahmen eingeführt werden, bevor eine umfassende Integration in einen einheitlichen Steuer-Transfer-Tarif erfolgt. Parallel dazu wäre die rechtliche und technische Grundlage eines Datenaustauschs zwischen Finanz- und Sozialverwaltungen zu schaffen – ein Prozess, der an die Registermodernisierung und an die im Rahmen der EU-Data-Governance-Verordnung entwickelten Prinzipien anknüpfen sollte.

Normativ ist der politische Prozess der Reform an den Zielen Sozialer Nachhaltigkeit und Legitimation zu orientieren. Die Sicherung des Existenzminimums darf nicht allein als Verwaltungseffizienzprojekt verstanden werden, sondern als Ausdruck einer neuen Balance zwischen Solidarität, Eigenverantwortung und institutioneller Einfachheit. Die Transformation des Sozialstaats zu einem integrierten Steuer- und Sozialsystem eröffnet die Möglichkeit, soziale Rechte, digitale Verwaltung und fiskalische Rationalität zu verbinden. Der Erfolg hängt jedoch davon ab, ob es gelingt, die unterschiedlichen institutionellen Interessen in einen transparenten, partizipativen und europäischen Reformprozess zu überführen.

Aktuelle wissenschaftliche Arbeiten (u. a. Blömer et al. 2025; Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2023; Opielka 2023; Strengmann-Kuhn 2024; Bach et al. 2024) unterstreichen, dass ohne eine klar strukturierte Governance des politischen Prozesses die Gefahr besteht, dass Fragmentierung und Zuständigkeitskonflikte die inhaltlichen Fortschritte einer integrierten Reform überlagern. Der politische Prozess selbst ist daher Teil der Reform und nicht ihr bloßer Vollzugsrahmen.

4 Reformvorschlag

Auf der Basis der Überlegungen im Kapitel 3 müssen für die konkrete Ausgestaltung einer Integration von Sozialleistungen ins Steuersystem eine Reihe von Fragen geklärt werden. Zentral ist die Frage des Bedarfs. Welcher Teil des Bedarfs soll gedeckt werden, für wen und für welchen Zeitraum? Geht es um den kompletten Bedarf, nur um den Regelbedarf oder den Wohnbedarf? Ist eine Abdeckung von Mehrbedarfen sinnvoll und möglich? Wichtig ist, dass es sich beim Regelbedarf und den Mehrbedarfen um individuelle, an die Person gebundene Bedarfe handelt, während es sich bei den Wohnkosten um Bedarfe des Haushalts handelt. Auch wenn Letztere auf die Person heruntergerechnet werden können, spricht diese Überlegung dafür, die verschiedenen Bedarfe in unterschiedlicher Weise abzudecken, wie das auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium (2023) vorschlägt. **An der Aufteilung Regelbedarf Erwachsene, Regelbedarf Kinder, Wohnkosten und Mehrbedarfe orientiert sich auch unser Vorschlag.**

Des Weiteren ist zu klären, ob eine Integration in das Steuersystem für alle Bürger*innen erfolgen sollte oder nur für Erwerbstätige und wenn Letzteres, ab welchem Einkommen. Wir sehen drei Optionen, die sich jeweils gut begründen lassen: a) keine Einkommensgrenze, b) ab der Geringfügigkeitsgrenze und c) ab dem Grundfreibetrag.

Für a) keine Einkommensgrenze spricht der auch verfassungsrechtliche Anspruch, dass das Existenzminimum für alle gewährt werden sollte. Der Haupteinwand dagegen ist, dass eine automatisierte pauschale Leistung dazu führen kann, dass weitere notwendige Leistungen nicht beantragt werden. Zumindest besteht die Befürchtung, dass durch die automatisierte Auszahlung eine zusätzliche Hürde entsteht. Das können finanzielle Leistungen sein, wenn durch die Pauschale der Bedarf nicht gedeckt wird, aber insbesondere auch Leistungen für soziale Unterstützung sowie Arbeitsmarktleistungen. Beim ‚Basisgeld‘, das ohne Einkommensgrenze an alle ausgezahlt wird, ist das kein Problem, weil nur der Regelbedarf gedeckt wird, und Menschen, die kein Einkommen haben, ergänzende Sozialleistungen beantragen müssen. Beim Vorschlag der Diakonie eines ‚Existenzgeldes‘, das den kompletten Bedarf abdeckt, wird das Problem dadurch gelöst, dass dieses nicht automatisch ausgezahlt wird, sondern beantragt werden muss, sodass die Hürde, weitere Leistungen zu beantragen, gering ist.

Allerdings gibt es für Arbeitsmarktmaßnahmen durch die Jobcenter die oben diskutierte rechtliche Hürde, dass diese nur gewährt werden können, wenn auch finanzielle Leistungen nach dem SGB II bezogen werden. Das führt dann zur Option b), bei der Integration von Leistungen ins Steuersystem, die das komplette Existenzminimum abdecken, zumindest geringfügig Beschäftigte auszunehmen, weil bei diesen eine Betreuung durch die Jobcenter und damit ein Zugang zu den Maßnahmen nach dem SGB II sinnvoll ist.

Für Option c) Integration ins Steuersystem ab dem Grundfreibetrag spricht vor allem, dass es sich um Personen handelt, die heute schon Steuern zahlen, also bereits mit dem Finanzamt zu tun haben beziehungsweise Lohnsteuer zahlen. Außerdem kann argumentiert werden, dass diese ein eigenes Einkommen über dem (steuerlichen) Existenzminimum haben

und sie deswegen anders behandelt werden können, während Personen mit einem eigenen Einkommen unter dem Existenzminimum auf die Grundsicherung angewiesen wären. Darüber hinaus ist auch bei dieser höheren Grenze der fiskalische Aufwand geringer, was eine Umsetzung erleichtert. Ein unveröffentlichtes Gutachten des ZEW für die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen zeigte, dass der fiskalische Unterschied zwischen der Option b (Geringfügigkeitsgrenze) und der Option c (Grundfreibetrag) erheblich ist. Ein Argument für das Existenzminimum als Startpunkt für automatisierte Auszahlungen kann auch in der Vermeidung von Leistungsmissbrauch durch Schwarzarbeit gesehen werden. Obgleich die Forschung zur Quantifizierung von Schwarzarbeit zeigt, dass vor allem mittlere Einkommensgruppen hier tätig sind, erscheint es für die Legitimation von Grundsicherungsleistungen relevant, den Einstieg in den Arbeitsmarkt nicht durch den automatisierten Grundsicherungsbezug zu behindern.

Das Basisgeld, das einkommensunabhängig gezahlt wird, wie das Kindergeld, kann und sollte an alle ohne Einkommensgrenze gezahlt werden. Für einkommensabhängige Leistungen innerhalb der Einkommensteuer plädieren wir hingegen für den Grundfreibetrag als Einkommensgrenze. Wenn nicht genug eigenes Einkommen erwirtschaftet wird, wären wie bisher die Jobcenter für eine Betreuung und Arbeitsmarktintegration zuständig.

4.1. VORSCHLAG

Wir schlagen ein nach den Bedarfen differenziertes System aus mehreren Teilen vor, die aufeinander abgestimmt sind und unabhängig voneinander schrittweise eingeführt werden könnten.

4.1.1 REGELBEDARF FÜR ERWACHSENE

Der Regelbedarf für Erwachsene wäre am einfachsten durch die Einführung eines Basisgeldes zu decken, das wie das Kindergeld an alle in Höhe des Regelbedarfs ausgezahlt wird. Der Steuertarif würde dabei so verändert, dass sich für diejenigen, die Steuern zahlen, sich am Nettoeinkommen nichts ändern würde, sodass dadurch keine fiskalischen Kosten entstehen. Bei Sozialleistungen würde das Basisgeld vollständig auf die bisherige Leistung angerechnet. Kosten für das Basisgeld entstehen also nur bei denjenigen, die derzeit weder Steuern zahlen noch Sozialleistungen beziehen. Dadurch dürfte sich der finanzielle Aufwand in Grenzen halten. Eine Einführung, gegebenenfalls in einer kostenneutralen Variante unterhalb der Höhe des Regelbedarfs analog zum Kindergeld, wäre zu prüfen.

Ein Basisgeld würde sich leicht implementieren lassen und die Kosten dürften sich in Grenzen halten bzw. es könnte in einer kostenneutralen Variante eingeführt werden. Da es sich um ein partielles Grundeinkommen handelt, wäre es – vom Kindergeld abgesehen – aber ein Novum im deutschen Sozialstaat und könnte ähnliche ideologische Debatten auslösen wie ein volles Grundeinkommen, weil es ohne Bedürftigkeitsprüfung an alle ausgezahlt wird. Durch die beschriebene Einführung analog zum Kindergeld würde es für die meisten Menschen keinen finanziellen Unterschied ausmachen. Vorteile bestehen aber darin, dass der Regelbedarf immer gedeckt ist. Dadurch steigt das Gefühl sozialer Sicherheit, Sicherungslücken werden geschlossen, verdeckte Armut wird verringert und die Stigmatisierung entfällt. Gleichzeitig wird durch den Wegfall der Bedürftigkeitsprüfung Bürokratie abgebaut. Da alle die gleiche Leistung erhalten, könnte es den sozialen Zusammenhalt stärken. Zu klären wäre die Personengruppe, die Anspruch auf ein Basisgeld hätte. Wir schlagen auch hier eine Analogie zum Kindergeld vor. Danach würden alle ein Basisgeld erhalten, die entweder hier erwerbstätig sind und Einkommensteuer zahlen oder einen dauerhaften Aufenthaltsstatus

haben. Asylbewerber*innen hätten danach (noch) keinen Anspruch auf Basisgeld und wären auf die Grundsicherung verwiesen.

4.1.2 REGELBEDARF FÜR KINDER

Der Regelbedarf für Kinder sollte über eine modifizierte Kindergrundsicherung als Kinderbasisgeld erfolgen. Die Versuche einer Implementierung mit einer automatisierten einkommensabhängigen Auszahlung aus der letzten Legislaturperiode haben gezeigt, dass das extrem kompliziert und nicht einfach zu lösen ist. **Wir schlagen deshalb die Auszahlung in der Höhe des Regelbedarfs für alle Kinder mit einer nachgelagerten Besteuerung vor.** Da im derzeitigen Steuerrecht weder das Kindergeld noch die Kinderfreibeträge nach Alter gestaffelt sind, würden wir das auch hierfür vorschlagen, also gemäß dem Existenzminimumbericht in Höhe von 397 Euro.

Für die nachgelagerte Besteuerung schlagen wir, wie beim angesprochenen Vorschlag zum Klimageld, a) einen eigenen Abschmelztarif vor, der b) erst ab mittlerem Einkommen anfängt. Letzteres hätte den Vorteil, dass dadurch auch Familien mit mittleren Einkommen entlastet werden und es außerdem keine zusätzliche Grenzbelastung in der unteren Einkommenshälfte gibt, wenn die Kindergrundsicherung/das Kinderbasisgeld dort noch nicht abgeschmolzen wird.

Der eigene Abschmelztarif ermöglicht Variabilität bezüglich der Ausgestaltung. So könnte die Kindergrundsicherung mehr oder weniger stark bis zur Höhe des jetzigen Kindergeldes abgeschmolzen werden. Bei steigendem Einkommen würde die finanzielle Unterstützung wegen der höheren Ersparnis durch die Kinderfreibeträge wieder ansteigen, sodass sich ein v-förmiger Verlauf ergibt. Alternativ könnte, auch um so einen V-Verlauf zu vermeiden, die Kindergrundsicherung/das Kinderbasisgeld sehr langsam auf die Höhe der maximalen Ersparnis durch die Kinderfreibeträge, also 380 Euro abgeschmolzen werden. Da die Differenz nur 17 Euro beträgt, wäre auch denkbar, auf die Abschmelzung ganz zu verzichten. Alle diese Varianten hätten unterschiedliche fiskalische Wirkungen und verschiedene Konsequenzen für die Grenzbelastung, die mithilfe von Mikrosimulationen durchgerechnet werden sollten. Da eine solche Kindergrundsicherung/Kinderbasisgeld ceteris paribus höhere Kosten hätte, könnten dabei auch Varianten mit einer Abschmelzung ab einem geringeren Einkommen berechnet werden.

Darüber hinaus könnte im Rahmen der Prüfung eines Basisgeldes auch nach Wegen durch einen veränderten Steuertarif gesucht werden, mit dem auf die nachgelagerte Besteuerung bei einer Kindergrundsicherung/beim Kinderbasisgeld in Höhe des Regelbedarfs verzichtet werden kann, ohne dass dadurch zusätzliche Kosten entstehen.

Das Kinderbasisgeld würde das derzeitige Kindergeld ersetzen und analog im Einkommensteuergesetz geregelt werden. Zu prüfen wäre, wie mit Kindern über 18 Jahren umgegangen wird, bei denen derzeit ein Anspruch auf Kindergeld besteht. Konsequenterweise sollte dann das Basisgeld für Erwachsene gezahlt werden. Außerdem stellt sich darüber hinaus die Frage nach der Schnittstelle zum BAföG. Wir plädieren dafür, das BAföG in eine allgemeine Grundsicherung zu integrieren, wie das auch Grözinger et al. (2012) vorschlagen. Mit dem (Kinder-)Basisgeld würde dann für alle Studierenden der Regelbedarf abgesichert und die Grundsicherung würde die Wohnkosten und gegebenenfalls Mehrbedarfe für die Studierenden absichern. Meier et al (2025) plädieren hingegen dafür, die Trennung bei der Berechnung der Höhe von Grundsicherung und BAföG-Leistungen beizubehalten, aber den gleichen jährlichen Anpassungsmechanismus zu verwenden.

4.1.3 WOHNKOSTEN

Während das Basisgeld und die Kindergrundsicherung an alle unabhängig vom Einkommen ausgezahlt würden, **schlagen wir für die Wohnkosten eine pauschale Abdeckung im Rahmen der Einkommensteuer für diejenigen vor, bei denen das zu versteuernde Einkommen über dem Grundfreibetrag liegt.** Bei einem Einkommen unter dem Grundfreibetrag, also dem (steuerrechtlichen) Existenzminimum, würde die finanzielle Absicherung wie bisher im Rahmen der Grundsicherung erfolgen, sodass damit auch der Zugang zu den Arbeitsmarktdmaßnahmen der Jobcenter geklärt wäre. Da die Absicherung über die Einkommensteuer pauschal ohne Nachweise erfolgt, soll es auch für die Einkommen über dem Grundfreibetrag eine ergänzende Möglichkeit geben, unter Vorlage von Nachweisen über die Wohnkosten eine am Bedarf orientierte ergänzende bedürftigkeitsgeprüfte Leistung beziehen zu können. Bei Letzterer schließen wir uns dem Vorschlag des Beirats beim Finanzministerium an, dass dieses im Rahmen der Grundsicherung erfolgen sollte. Das Wohngeld und der Kinderzuschlag würden dadurch entfallen.

Zur anzustrebenden Grenzbelastung **plädieren wir für eine einheitliche Grenzbelastung, die auf Basis der bisherigen Berechnungen 70 Prozent betragen könnte.** Außerdem schließen wir uns den Überlegungen an, den derzeitigen 100-Euro-Freibetrag abzuschaffen und stattdessen geringere Transferentzugsraten zu ermöglichen. Gegen eine (vollständige) Abschaffung dieses Freibetrags könnte eingewendet werden, dass mit ihm pauschal Werbungskosten für Erwerbstätigkeit abgedeckt werden sollen und ohne die Pauschale Werbungskosten nachgewiesen werden müssten, was sowohl für die Betroffenen als auch für die Jobcenter ein unverhältnismäßig hoher Aufwand wäre. Ein Gegenargument ist, dass die Werbungskosten bei geringen Einkommen üblicherweise deutlich geringer sind als 100 Euro und kaum mehr als 30 Prozent des Bruttoeinkommensbetrags betragen dürften, sodass die Werbungskosten auch schon durch den Erwerbstätigenfreibetrag abgedeckt sind. Überlegenswert wäre in Anlehnung an die jüngsten Vorschläge des ifo (Blömer u. a. 2025) zwischen Personen mit und ohne Kinder zu unterscheiden. Ohne Kinder würden zunächst die ersten Einkommen voll angerechnet. Dies könnte eine noch etwas geringere Grenzbelastung ermöglichen.

Die Abdeckung des pauschalierten Wohnbedarfs innerhalb des Steuersystems könnte über die drei diskutierten Wege erfolgen: als **Tax Credit**, der den derzeitigen Einkommensteuertarif ergänzt, durch **einen integrierten Steuer-Transfer-Tarif** oder als **Steuergutschrift**, die pauschal für alle von der Steuerlast abgezogen wird. Apriori haben wir dazu keine Priorität, haben aber oben die Vor- und Nachteile aufgezeigt. Im Endeffekt ist der Nettobetrag nach Steuern in allen drei Fällen gleich.

Bei den Wohnkosten ist bei einer Integration ins Steuersystem darüber hinaus zu entscheiden, ob es wie beim Grundfreibetrag eine bundesweite Pauschale geben soll oder diese regionalisiert wird. Für eine bundesweite Pauschale spricht beispielsweise, dass dadurch Anreize für das Verbleiben oder Verziehen in kostenärmere Regionen bestehen. Außerdem ist das leichter von den Finanzämtern zu administrieren. Für regionalisierte Pauschalen spricht eine stärkere Bedarfsgerechtigkeit, und dass ergänzende bedarfsorientierte Leistungen dann seltener sind. Hierzu könnten die pauschalierten Mietenstufen des Wohngelds verwendet werden (Anlage 1 zu § 12 Absatz 1 WoGG), in denen die regionalen Mietunterschiede abgebildet sind. Der Hauptwohnsitz ist den Behörden bekannt. Abgrenzungsprobleme mit Nebenwohnsitzen beziehungsweise Prüfungen des ständigen Aufenthalts dürften nur in wenigen Fällen eine Rolle spielen. Ferner kann man auch bei der Einkommensteuer generell diskutieren, warum die erheblichen Unterschiede bei den Wohnkosten zwischen den Regionen vernachlässigt werden, während die Arbeitswege als Werbungskosten oder Betriebsausgaben berücksichtigt werden.

Für beide dieser Möglichkeiten der Pauschalierung der Wohnkosten, bundesweit oder regionalisiert, gibt es gute Pro- und Kontra-Argumente, sodass weiter diskutiert werden muss.

4.1.4 MEHRBEDARFE

Auch **Mehrbedarfe** können zum Teil über die Einkommensteuer ausgezahlt werden. Bestehende Freibeträge wie der Behindertenpauschbetrag oder der Alleinerziehendenfreibetrag könnten dazu in eine Steuergutschrift umgewandelt werden. Zu prüfen wäre, ob eine solche Regelung auch für weitere pauschalierbare Mehrbedarfe möglich ist. Nicht pauschalierbare Mehrbedarfe müssten wie bisher im Rahmen der Grundsicherung gewährt werden.

4.1.5 ERGÄNZENDE GRUNDSICHERUNG

Neben den vorgeschlagenen Leistungen, die über die Einkommensteuer abgesichert werden, sollte es auch weiterhin bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherungsleistungen geben. Wir plädieren dabei für eine einheitliche Grundsicherung, die die oben beschriebenen Grundsicherungsleistungen (Abbildung 1) mit einheitlichen Regeln zusammenfasst, um die Transparenz zu erhöhen sowie Schnittstellen und Sicherungslücken zu vermeiden, zumindest die Leistungen nach dem SGB II und dem SGB XII sollten zusammengelegt werden. Bruns/Klenk (2025) schlagen für eine Harmonisierung der Einkommensprüfung eine Regelung im SGB XII vor, auf die sich dann die anderen Sozialgesetzbücher beziehen könnten, und machen für die Harmonisierung konkrete Vorschläge. Das wäre ein wichtiger erster Schritt.

Wir schlagen auch für die Grundsicherung eine durchgehende Transferentzugsrate von 70 Prozent vor, damit für alle die Grenzbelastung gleich ist. Die Grundsicherung wäre vor allem für Haushalte zuständig, bei denen das eigene Einkommen unterhalb des (steuerlichen) Existenzminimums liegt. Darüber hinaus sollte es aber auch für Haushalte mit einem eigenen Einkommen über dem Existenzminimum eine ergänzende Grundsicherung geben, wenn die gewährten Pauschalen nicht ausreichen. Wenn es ein Basisgeld und ein Kinderbasisgeld geben würde, das die Regelbedarfe abdeckt, ginge es bei der Grundsicherung nur noch um die Wohnkosten und die Mehrbedarfe. Bei den Wohnkosten schlagen wir ein Wahlrecht zwischen einer pauschalen Gewährung ohne Nachweise und eine den individuellen Wohnkosten entsprechenden Leistung mit Nachweisen vor. Dadurch könnte sowohl bei den Behörden als auch bei den Beziehenden Kosten abgebaut werden.

4.2. AUSWIRKUNGEN FÜR AUSGEWÄHLTE HAUSHALTSTYPEN

4.2.1 SINGLEHAUSHALTE

Abbildung 9 (ohne Basisgeld) und Abbildung 10 (mit Basisgeld) zeigen die Auswirkungen unseres Vorschlags für einen Singlehaushalt (wie bei den Beispielen oben wieder mit Wohnkosten in Höhe von 432 Euro gemäß Existenzminimumbericht). Bezüglich des verfügbaren Einkommens gibt es in den beiden Abbildungen keinen Unterschied. Unter 1.000 Euro monatlichem Einkommen wäre die Person auf Grundsicherung angewiesen, wobei wir auch hier eine auf 70 Prozent und ohne den 100-Euro-Freibetrag geänderte Transferentzugsrate zugrunde gelegt haben. Dadurch ist das verfügbare Einkommen bei 400 und 800 Euro Erwerbseinkommen etwas geringer als im Status quo: Bei 400 Euro 1.115 statt 1.155 Euro und bei 800 Euro 1.235 statt 1.263 Euro. Über 1.000 Euro Einkommen fände die Unterstützung im Rahmen der Einkommensteuer statt. Das verfügbare Einkommen ist bei 1.200 Euro höher als im Status quo, allerdings nur 12 Euro, bei 1.600 Euro und 2.000 Euro brutto beträgt das

verfügbare Einkommen in unserem Modell 1.475 Euro bzw. 1.595 Euro. Beim Vergleich mit dem Status quo hängt der Unterschied davon ab, ob ein Anspruch auf Wohngeld besteht. Ohne einen Wohngeldanspruch bzw. ohne Wohngeldbezug im Status quo hat die Person nach unserem Vorschlag bei 1.600 Euro Bruttoeinkommen 132 Euro und bei 2.000 Euro knapp 120 Euro mehr als im Status quo. Wenn im Status quo ein Wohngeldanspruch besteht, hängt es von der genauen Wohngeldhöhe ab. Nach unserer Modellrechnung wären es bei 1.600 Euro brutto etwa 60 Euro mehr als im Status quo und bei 2.000 Euro ungefähr 75 Euro mehr, je nach Fallkonstellation könnten es aber auch mehr oder weniger sein. Allein diese Beispiele zeigen die Intransparenz des derzeitigen Wohngeldes und warum wir für eine Abschaffung plädieren. Sollten nach unserem Vorschlag die Wohnkosten höher sein als die in der Pauschale und in der Modellrechnung angesetzten 432 Euro sein, könnte ergänzende Grundsicherung beantragt werden.

Abbildung 9: Auswirkungen unseres Vorschlags für einen Single-Haushalt nach Einkommenshöhe (ohne Basisgeld)

Brutto	0	400,00	800,00	1.200,00	1.600,00	2.000,00
Steuern	0	0	0	+347,22	+186,61	+26,00
Netto nach Steuern	0	400,00	800,00	1.547,22	1.786,61	2.026,00
Sozialversicherungen	-	-14,40	-72,83	-192,22	-311,61	-431,00
Netto	0	385,60	726,41	1.355,00	1.475,00	1.595,00
Grundsicherung**	995,00	729,40	507,83	-	-	-
Wohngeld						
Zur Verfügung stehendes Einkommen	995,00	1.115,00	1.235,00	1.355,00	1.475,00	1.595,00
Status quo	995,00	1.155,00	1.263,00	1.343,00	1.415,44 1.343,00*	1.520,31 1.475,83*

Quelle: eigene Berechnungen.*: ohne Anspruch auf Wohngeld, ** Grundsicherung mit geänderter Transferentzugsrate (TER) (70 % für alle Einkommen ohne 100 Euro-Freibetrag)

Bei dem Vergleich mit und ohne Basisgeld gibt es interessante Unterschiede, die in den Abbildungen deutlich werden. Bemerkenswert ist insbesondere, dass es mit Basisgeld zu keiner Negativsteuer kommt, sondern durchweg positive Steuern gezahlt werden. Ohne Basisgeld müsste es zu einer Zahlung durch das Finanzamt kommen (Abbildung 9), bei 1.200 Euro in Höhe von 347,22 Euro. Dieser Betrag sinkt dann mit zunehmenden Einkommen und würde bei 2.000 Euro brutto nur noch 26 Euro betragen. Die damit verbundenen Probleme einer Auszahlung dieser Negativsteuer, die wir oben diskutiert haben, wären mit Basisgeld allerdings nicht mehr relevant, weil dann nur positive Steuern anfielen. Durch das Basisgeld würde sich der Grundfreibetrag nach unten verschieben und schon bei 800 Euro würden Steuern in Höhe von 55,17 Euro gezahlt. Die Auszahlung einer Negativsteuer über die Arbeitgeber könnte also entfallen. Die Grenze, ab dem eine Absicherung der Wohnkosten über die Einkommensteuer erfolgt, würde sich etwas nach unten verschieben. Auch bei den anderen Haushaltstypen käme es mit Basisgeld nicht zu einer Negativsteuer (siehe Abbildung 27, Abbildung 30 und Abbildung 33 im Anhang).

Für den Bereich, in dem die Grundsicherung zuständig ist, würde sich mit Basisgeld die Grundsicherung ausschließlich auf die Kosten der Unterkunft beschränken (Abbildung 10). Ohne Einkommen in voller Höhe der angenommenen 432 Euro und bei 400 Euro dann nur noch 166,40 Euro, weil das Einkommen zu 70 Prozent angerechnet wird. Bei 800 Euro würde ohne Basisgeld noch eine Grundsicherungszahlung in Höhe von 507,83 Euro anfallen, sodass das verfügbare Einkommen dann 1.235 Euro beträgt. Mit Basisgeld würden mit 800

Euro schon Steuern gezahlt, weil Basisgeld plus Bruttoeinkommen 1.363 beträgt. Netto sind das dann 1.307,83 nach Steuern bzw. 1.235 Euro nach Steuern und Sozialversicherungen.

Abbildung 10: Auswirkungen unseres Vorschlags für einen Single-Haushalt nach Einkommenshöhe (mit Basisgeld)

Brutto	0	400,00	800,00	1.200,00	1.600,00	2.000,00
Basisgeld	563,00	563,00	563,00	563,00	563,00	563,00
Steuern			-55,17	-215,78	-376,39	-537,00
Netto nach Steuern	563,00	963,00	1.307,83	1.547,22	1.786,61	2.026,00
Sozialversicherungen	-	-14,40	-72,83	-192,22	-311,61	-431,00
Netto	563,00	948,60	1.235,00	1.355,00	1.475,00	1.595,00
Grundsicherung**	432,00	166,40	-	-	-	-
Wohngeld						
Zur Verfügung stehen- des Einkommen	995,00	1.115,00	1.235,00	1.355,00	1.475,00	1.595,00
Status quo	995,00	1.155,00	1.263,00	1.343,00	1.415,44 1.343,00*	1.520,31 1.475,83*

Quelle: eigene Berechnungen. *: ohne Anspruch auf Wohngeld, ** Grundsicherung mit geänderter Transferenzungsrate (TER) (70% für alle Einkommen ohne 100 Euro-Freibetrag)

Die Abdeckung des Wohnbedarfs bzw. ohne Basisgeld des sächlichen Existenzminimums würde (spätestens) im Rahmen der Einkommensteuererklärung erfolgen. Um auch eine aktuelle Abdeckung sicherzustellen, sollten automatisierte Auszahlungen über das Finanzamt geprüft und ermöglicht werden. Wir präferieren entsprechend dem Vorschlag eines Existenzgeldes der Diakonie Deutschland eine pauschale Zahlung in Höhe des sächlichen Existenzminimums bzw. des Grundfreibetrags, die beantragt werden muss, aber ohne Bedürftigkeitsprüfung ausgezahlt wird, und bei der sonstige Einkommen in voller Höhe mit dem im Rahmen des Steuersystems festgelegten Grenzsteuersatz besteuert werden. Wenn es ein Basisgeld geben würde, könnte die Leistung entsprechend geringer sein, also in Höhe der Pauschale für die Wohnkosten in Höhe von 432 Euro. Die Besteuerung anhand der neuen Steuerklasse würde so gestaltet, dass auch hier das verfügbare Einkommen gleich wäre.

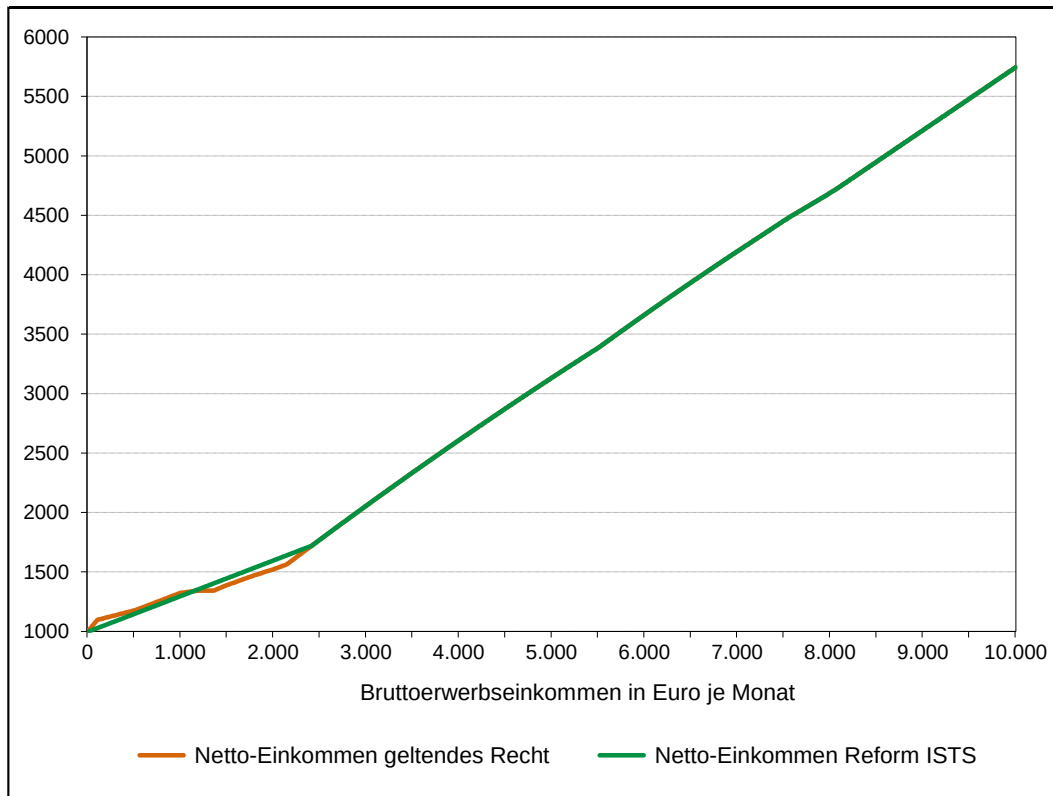
Die Möglichkeit, auf diesem Weg eine Wohnkostenpauschale zu beziehen, erscheint uns auch für diejenigen sinnvoll, die Grundsicherungsleistungen beziehen. Diese sollten ein Wahlrecht erhalten, ob sie eine solche pauschale Wohnkostenpauschale erhalten oder ihre tatsächlichen Wohnkosten unter Vorlagen von Nachweisen erstatten lassen wollen. Die Wohnkostenpauschale sollte aber über die Grundsicherung ausgezahlt werden, damit ein Zugang zu den Arbeitsmarktmaßnahmen besteht.

Unabhängig davon, ob mit oder ohne Basisgeld, ist der Brutto-Netto-Verlauf gleich (siehe Abbildung 11). Wie schon aus der Tabelle zu sehen, stehen Alleinstehende mit geringem Einkommen etwas schlechter und Alleinstehende mit Einkommen etwas über dem Existenzminimum etwas besser da. Ab ca. 2.500 Euro mündet das neue Recht in das aktuelle Recht. Für alle, die mehr Einkommen erzielen, ändert sich nichts.

Die finanziellen Veränderungen sind also gering, aber durch unseren Vorschlag wird erreicht, dass das System einfacher und transparenter wird, sich die Nichtinanspruchnahme der Leistungen und verdeckte Armut deutlich verringern und ein höheres Bruttoeinkommen auch immer zu spürbar höherem verfügbaren Einkommen führt. Durch die automatisierte Auszahlung für Erwerbstätige durch die Einkommensteuer wird außerdem gewährleistet, dass das Nettoeinkommen auch ohne ergänzende Sozialleistungen über dem Existenzminimum

liegt und nur bei besonderen Bedarfen notwendig ist. Das Nebeneinander von Wohngeld und Grundsicherung und der damit verbundene Aufwand für alle Beteiligten entfallen.

Abbildung 11: Vergleich monatliche Nettoeinkommen geltendes Recht und Reformvorschlag ISTS für einen Single-Haushalt



Quelle: eigene Berechnungen. Arbeitnehmer*in mit Lohneinkommen, keine sonstigen Einkünfte, gesetzlich renten- und krankenversichert. Standardabzüge bei der Einkommensteuer (Werbungskostenpauschbetrag, Vorsorgeaufwendungen, Sonderausgabenpauschbetrag), keine weiteren Vorsorgeaufwendungen, Sonderausgaben, außergewöhnlichen Belastungen, keine Steuerabzüge.

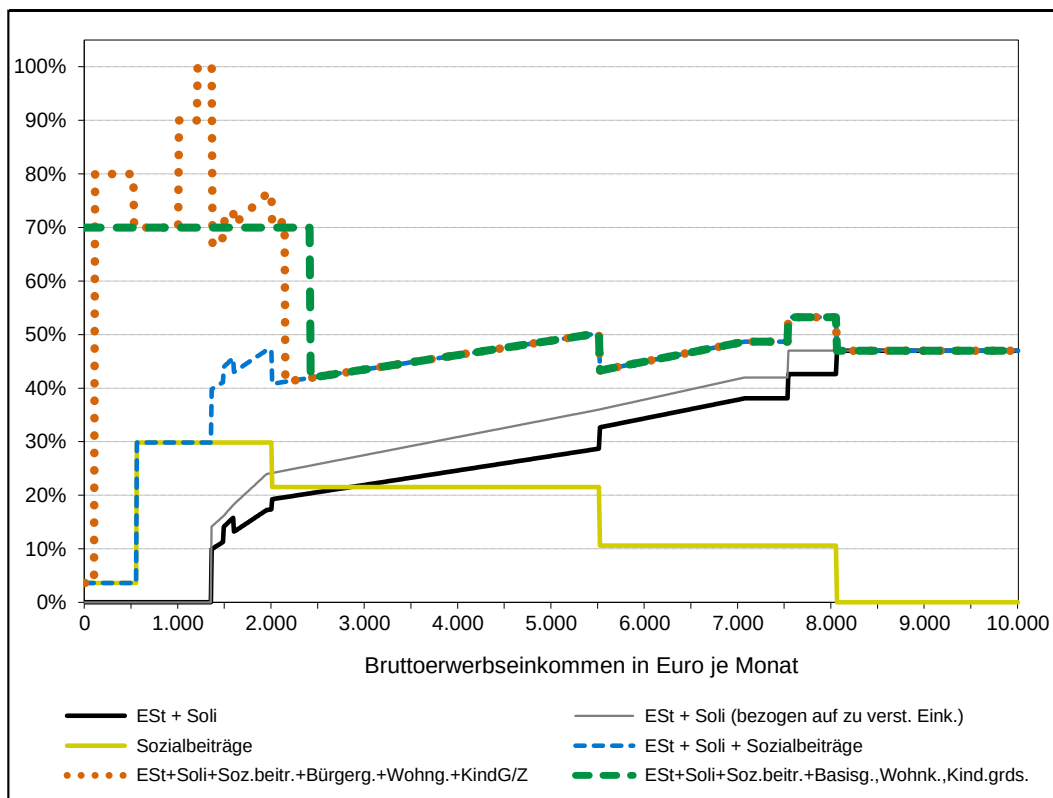
Abbildung 12 zeigt, dass durch unseren Vorschlag die Grenzbelastung beziehungsweise die Transferabbaurate bis zu den genannten ca. 2.500 Euro konstant 70 Prozent beträgt, während sie aktuell überwiegend darüber, bis zu 100 Prozent, liegt. In der Abbildung ist auch zu sehen, wie sich die einzelnen Komponenten auf die Grenzbelastung auswirken. Interessant ist unter anderem der Verlauf der Grenzbelastung durch die Sozialversicherung. Durch die sukzessiv ausgeweitete Gleitzone für die Midijobs beträgt sie immerhin 30 Prozent, sinkt dann ab 2.000 Euro auf die Höhe der Summe der Arbeitnehmer-Beiträge ab, also auf 21,5 Prozent. Ab den Beitragsbemessungsgrenzen bei 5.500 Euro und 8.000 Euro sinkt sie dann schrittweise auf null. Insbesondere dadurch entstehen die Knicke im Verlauf der Grenzbelastung bei mittleren und höheren Einkommen, während sie bei den unteren Einkommen durch unseren Vorschlag geglättet werden.

Ferner macht Abbildung 12 deutlich, dass vor allem Single-Arbeitnehmende bereits ab einem Bruttoarbeitseinkommen von 1.360 Euro im Monat oder 16.320 Euro im Jahr Lohnsteuer beziehungsweise Einkommensteuer zahlen, aber noch bis 2.120 Euro im Monat oder 25.440 Euro im Jahr Wohngeld beziehen können. Dies betrifft vor allem Teilzeiterwerbstätige. Vollzeit-Arbeitnehmende mit 2.000 bezahlten Arbeitsstunden verdienen beim aktuellen

Mindestlohn von 12,82 Euro bereits 25.640 Euro brutto im Jahr, sie liegen also oberhalb der Transfergrenze. Bei 13,90 Euro Mindestlohn 2026 steigt das Bruttoeinkommen in diesem Fall auf 27.800 Euro im Jahr.

Bei den Familien mit Kindern ist der Bereich überlappender Einkommensteuer und Sozialleistungen noch ausgeprägter, wobei man hier allerdings das Kindergeld berücksichtigen müsste, das bei den geringen und mittleren Einkommen den Kinderfreibetrag ersetzt und zugleich deutlich über dessen Entlastungswirkung hinaus geht.

Abbildung 12: Auswirkungen unseres Vorschlags auf die Grenzbelastung für einen Single-Haushalt



Quelle: eigene Berechnungen. Arbeitnehmer*in mit Lohneinkommen, keine sonstigen Einkünfte, gesetzlich renten- und krankenversichert. Standardabzüge bei der Einkommensteuer (Werbungskostenpauschbetrag, Vorsorgeaufwendungen, Sonderausgabenpauschbetrag), keine weiteren Vorsorgeaufwendungen, Sonderausgaben, außergewöhnlichen Belastungen, keine Steuerabzüge.

4.2.2 ALLEINERZIEHEND MIT EINEM KIND

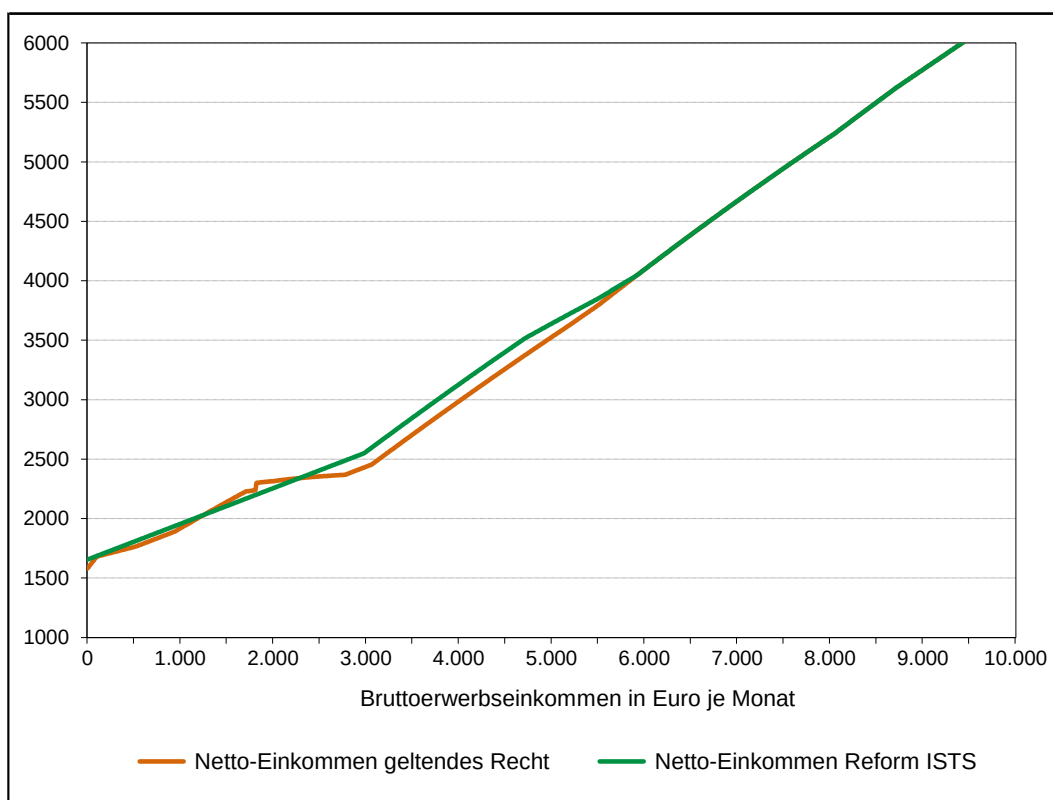
Alleinerziehenden-Haushalte profitieren bei eigenen Einkommen durch Kinderzuschlag und Wohngeld deutlich stärker als durch das Bürgergeld. Um Verschlechterungen durch unseren Vorschlag zu vermeiden, ist daher eine Erhöhung der Leistungen für Alleinerziehende notwendig. Für die Modellhaushaltsberechnungen nehmen wir eine Verdoppelung des Alleinerziehenden-Mehrbedarfs der Grundsicherung von derzeit 67,56 Euro auf 135,12 Euro an. Außerdem nehmen wir für die Modellberechnungen an, dass die Kindergrundsicherung mit 10 Prozent ab mittlerem Bruttoeinkommen abgeschmolzen wird. Für eine*n Alleinstehende*n wären das 43.560 Euro im Jahr bzw. 3.630 Euro im Monat. Für andere Haushalte verwenden

wir für die Berechnung eine Äquivalenzgewichtung anhand der neuen OECD-Skala, also für Alleinerziehende mit einem Kind von 1,3, sodass für diesen Haushaltstyp die Kindergrundsicherung ab 4.719 Euro im Monat abgeschmolzen wird. Sowohl die Höhe des Alleinerziehenden-Mehrbedarfs als auch der Abschmelztarif für die Kindergrundsicherung könnten aber auch anders aussehen.

Durch unseren Vorschlag gibt es eine Glättung des Einkommensverlaufs (Abbildung 13). Unter den genannten Annahmen gibt es bei geringen Einkommen bis gut 1.000 Euro sowie ab ca. 2.500 Euro Verbesserungen. Erst bei gut 6.000 Euro brutto monatlich enden die Entlastungen gegenüber dem geltenden Recht. Das liegt an der Kindergrundsicherung, von der auch Familien mit mittleren Einkommen bis in die obere Mitte profitieren.

Für den Einkommensbereich von etwa 1.500 bis 2.500 Euro monatlich brutto gibt es in den Modellrechnungen gegenüber dem Status quo leichte Verschlechterungen. Um diese zu vermeiden, müsste der Alleinerziehendenmehrbedarf noch stärker erhöht werden. Ergänzend könnte auch der derzeitige Entlastungsbetrag für Alleinerziehende in eine Steuergutschrift umgewandelt werden, wie wir das oben vorgeschlagen haben. Ob und wie genau das erfolgen sollte, bleibt weiteren Prüfungen überlassen. Denkbar wäre auch, dass eine solche Steuergutschrift als Auszahlungsbetrag gestaltet und an alle Alleinerziehenden ausgezahlt wird, wodurch dann auch der Alleinerziehendenmehrbedarf in der Grundsicherung ersetzt werden könnte.

Abbildung 13: Vergleich monatliche Nettoeinkommen geltendes Recht und Reformvorschlag ISTS für einen Alleinerziehenden-Haushalt mit einem Kind

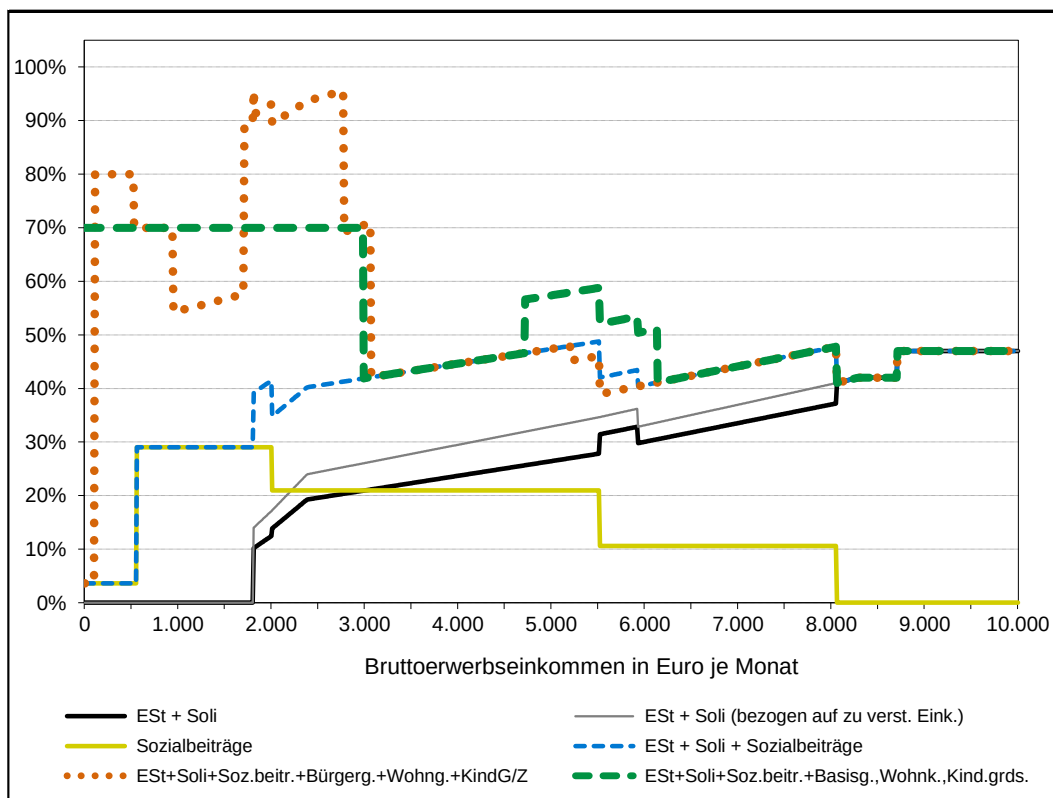


Quelle: eigene Berechnungen. Arbeitnehmer*in mit Lohneinkommen, keine sonstigen Einkünfte, gesetzlich renten- und krankenversichert. Standardabzüge bei der Einkommensteuer (Werbungskostenpauschbetrag, Vorsorgeaufwendungen, Sonderausgabenpauschbetrag), keine weiteren Vorsorgeaufwendungen, Sonderausgaben, außergewöhnlichen Belastungen, keine Steuerabzüge. Ein Kind im Alter zwischen 6 und 13 Jahren.

Abbildung 14 zeigt den Verlauf der Grenzbelastung und wie durch unseren Vorschlag die sehr hohen Grenzbelastungen vor allem zwischen 2.000 und 3.000 Euro vermieden werden. Auch in Abbildung 13 ist gut zu sehen, wie das Plateau durch unseren Vorschlag verschwindet und dadurch sichergestellt wird, dass ein höheres Brutto-Einkommen auch immer zu einem höheren Netto führt. Unter dem derzeitigen Recht wird den Alleinerziehenden in diesem Einkommensbereich eigenes Einkommen vollständig oder teilweise sogar über 100 Prozent angerechnet, sodass ihnen bei Mehrarbeit kein zusätzliches Nettoeinkommen bleibt oder sogar weniger. Dieser Effekt verstärkt sich bei mehreren Kindern und höheren Wohnungskosten in den Ballungsräumen, bei denen dieser Bereich ohne Nettoeinkommenszuwächse über 2.000 Euro beträgt.

Im Einkommensbereich zwischen 4.500 und gut 6.000 Euro gibt es bei unserem Vorschlag eine etwas höhere Grenzbelastung, weil in diesem Bereich die Kindergrundsicherung abgeschmolzen wird. Zunächst steigt sie auf über 50 Prozent an, sinkt dann aber ab der Beitragsbemessungsgrenze für die Krankenversicherung auf etwa 50 Prozent und fällt dann nach der kompletten Abschmelzung auf 40 Prozent. Für die genaue Abschmelzungsfunktion gibt es großen Gestaltungsspielraum. Denkbar wäre es, die Kindergrundsicherung mit einer geringeren Rate von 10 Prozent abzuschmelzen, um die Grenzbelastung in diesem Einkommensbereich zu verringern, dann würde sich das Abschmelzintervall entsprechend verlängern. Auch ein nicht linearer Abschmelztarif wäre denkbar, um auch im oberen Bereich die Grenzbelastung zu glätten. Last but not least wäre auch möglich, die Kindergrundsicherung gar nicht abzuschmelzen. Die Grenzbelastung würde sich dadurch nicht erhöhen, allerdings fielen dann höhere fiskalische Kosten an.

Abbildung 14: Auswirkungen unseres Vorschlags auf die Grenzbelastung für einen Alleinerziehenden-Haushalt mit einem Kind



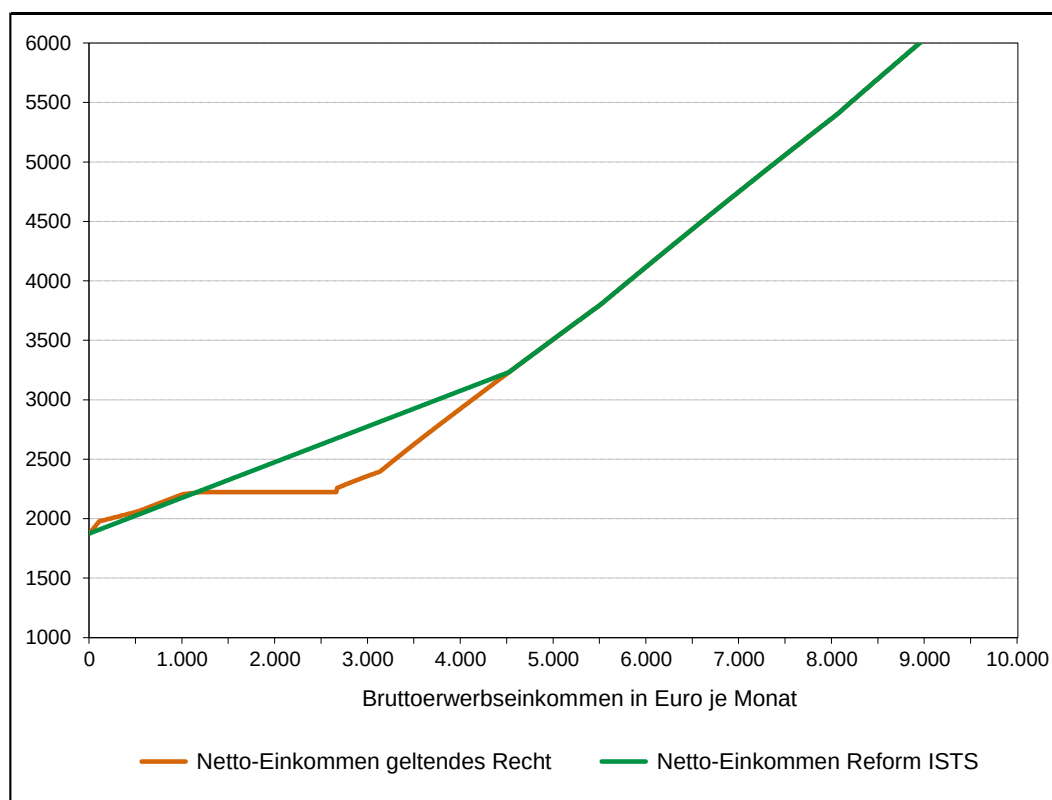
Quelle: eigene Berechnungen. Arbeitnehmer*in mit Lohneinkommen, keine sonstigen Einkünfte, gesetzlich renten- und krankenversichert. Standardabzüge bei der Einkommensteuer (Werbungskostenpauschbetrag, Vorsorgeaufwendungen,

Sonderausgabenpauschbetrag), keine weiteren Vorsorgeaufwendungen, Sonderausgaben, außergewöhnlichen Belastungen, keine Steuerabzüge. Ein Kind im Alter zwischen 6 und 13 Jahren.

4.2.3 PAAR OHNE KINDER

In Abbildung 15 ist zu sehen, dass ähnlich wie bei Singlehaushalten das Einkommen unterhalb von etwa 1.000 Euro brutto monatlich etwas geringer ist als im Status quo. Bei etwas höherem Einkommen ist die Verbesserung allerdings enorm, was an den heutigen Regeln für das Wohngeld liegt. Während aktuell das verfügbare Einkommen zwischen gut 1.000 Euro und knapp 3.000 Euro kaum ansteigt, führt die Verringerung der Grenzbelastung auf 70 Prozent zu erheblichen Einkommensgewinnen. Erst bei einem Einkommen von ca. 4.500 Euro mündet unser Vorschlag in den aktuellen Steuertarif. Wie oben schon diskutiert (Kapitel 3.5.2) kann infrage gestellt werden, ob eine derartige Verbesserung für diesen Haushaltstyp sinnvoll und notwendig ist, zumal dies mit erheblichen fiskalischen Kosten und evtl. auch negativen Arbeitsangebotseffekten verbunden sein dürfte. Daher könnten für diesen Haushaltstyp die ersten Einkommen voll angerechnet werden, was zu einer Verschiebung der grünen Linie nach unten führen würde. Ehepaare mit geringeren Einkommen stünden dadurch im Vergleich zum Status quo schlechter da. Das könnte aber bei diesem Haushaltstyp akzeptabel sein, da ohne Kinder davon ausgegangen werden kann, dass beide und in der Regel in Vollzeit oder vollzeithen erwerbstätig sind.

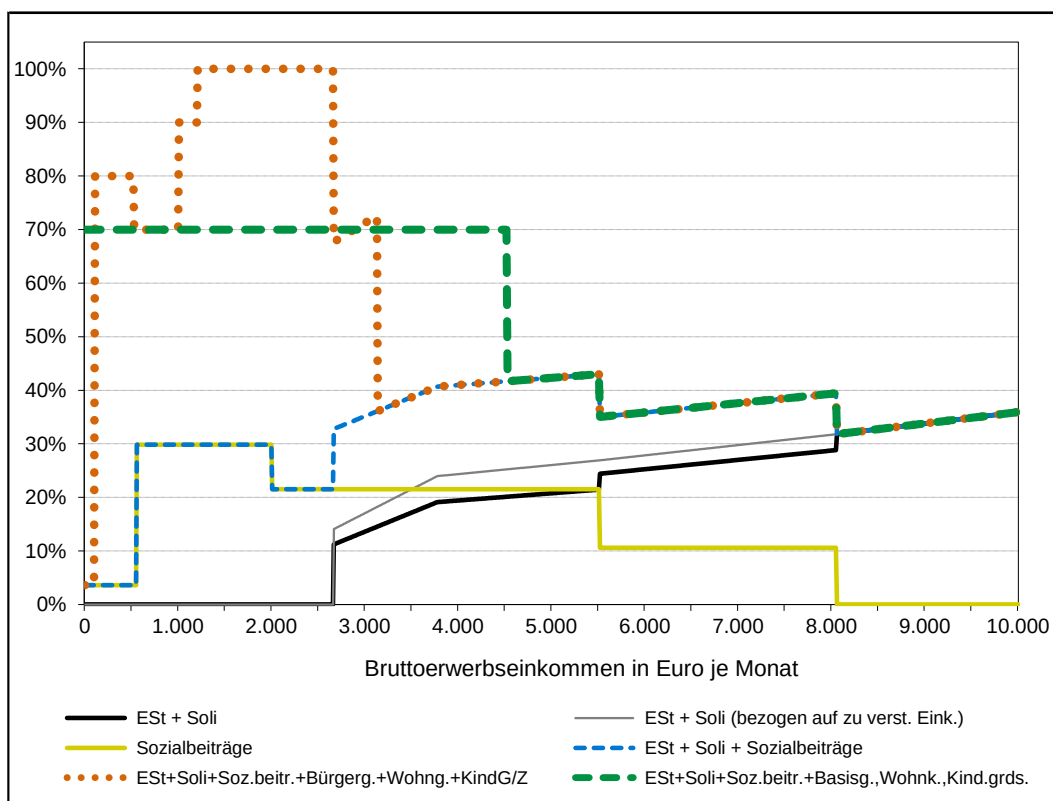
Abbildung 15: Vergleich monatliche Nettoeinkommen geltendes Recht und Reformvorschlag ISTS für einen Paarhaushalt ohne Kinder



Quelle: eigene Berechnungen. Arbeitnehmer*in (Alleinverdiener*in) mit Lohneinkommen, keine sonstigen Einkünfte, gesetzlich renten- und krankenversichert. Standardabzüge bei der Einkommensteuer (Werbungskosten-Pauschbetrag, Vorsorgeaufwendungen, Sonderausgabenpauschbetrag), keine weiteren Vorsorgeaufwendungen, Sonderausgaben, außergewöhnlichen Belastungen, keine Steuerabzüge.

In Abbildung 16 ist einerseits deutlich zu erkennen, dass durch unseren Vorschlag die extrem hohe Grenzbelastung bis zu einem Einkommen von über 2.500 Euro deutlich reduziert wird. Andererseits spiegelt sich das eben angesprochene Problem auch bei den Grenzbelastungen wider. Da die Transfergrenze im Status quo bei etwa 3.000 Euro liegt, in unserem Vorschlag aber Haushalte mit ca. 4.500 Euro noch profitieren, liegt in diesem Bereich die Grenzbelastung deutlich höher als im Status quo. Das oben mit dem Verweis auf Moffitt (1985) angesprochene Dilemma wird bei diesem Haushaltstyp besonders deutlich. Auch das spricht dafür, die ersten Einkommen vollständig anzurechnen, um den Bereich mit höheren Grenzbelastungen und den damit verbundenen schlechteren Arbeitsanreizen zu verringern.

Abbildung 16: Auswirkungen unseres Vorschlags auf die Grenzbelastung für einen Paar-Haushalt ohne Kinder



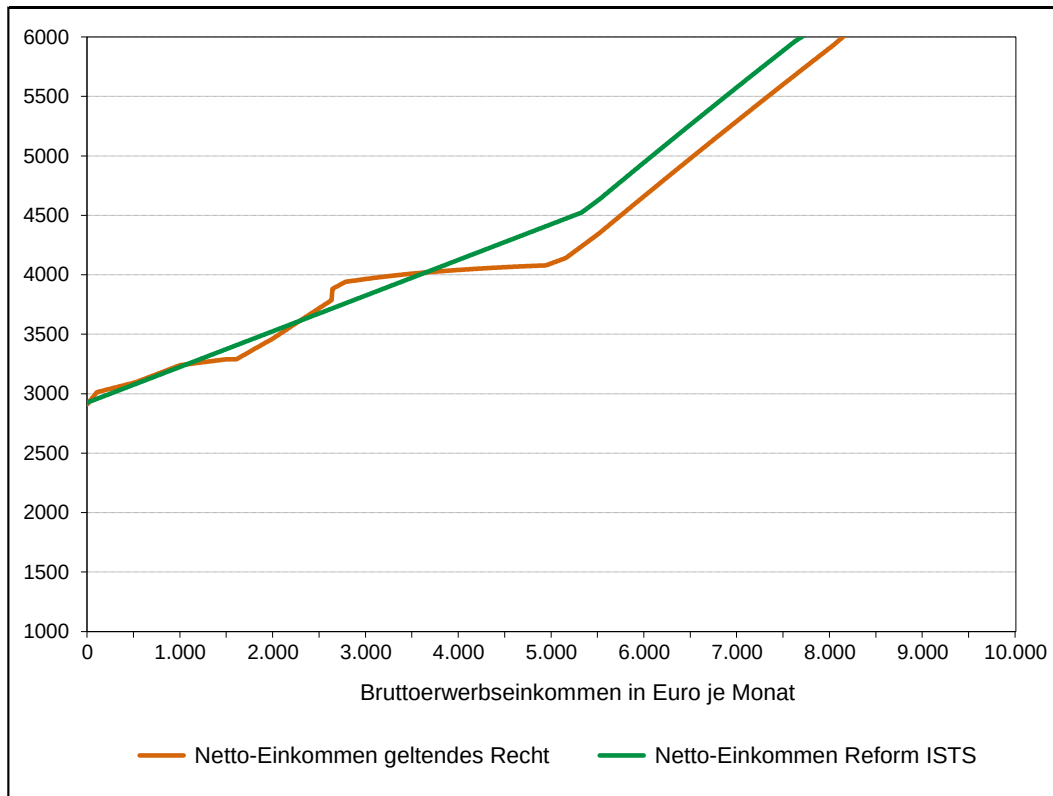
Quelle: eigene Berechnungen. Arbeitnehmer*in mit Lohneinkommen, keine sonstigen Einkünfte, gesetzlich renten- und krankenversichert. Standardabzüge bei der Einkommensteuer (Werbungskosten-Pauschbetrag, Vorsorgeaufwendungen, Sonderausgabenpauschbetrag), keine weiteren Vorsorgeaufwendungen, Sonderausgaben, außergewöhnlichen Belastungen, keine Steuerabzüge.

4.2.4 PAAR MIT ZWEI KINDERN

Paare mit Kindern profitieren fast durchgängig von unserem Vorschlag (Abbildung 17). Lediglich im Einkommensbereich, wenn nur ein Elternteil nur geringfügig beschäftigt wäre, sowie zwischen etwa 2.500 und 3.500 Euro, gibt es leichte Verschlechterungen gegenüber dem Status quo. Alle anderen profitieren zum Teil erheblich, auch noch mit höheren Einkommen. Im Gegensatz zu den Paaren ohne Kinder halten wir das für Familien mit Kindern grundsätzlich für sozial- und familienpolitisch gerechtfertigt. Der weitgehend parallele Verlauf bei schon relativ hohem Einkommen liegt daran, dass die Kindergrundsicherung bei unseren

Modellrechnungen erst relativ spät, nämlich ab ca. 7.600 Euro abgeschmolzen wird. Hier wäre zu überlegen, ob die Abschmelzung früher einsetzen könnte.

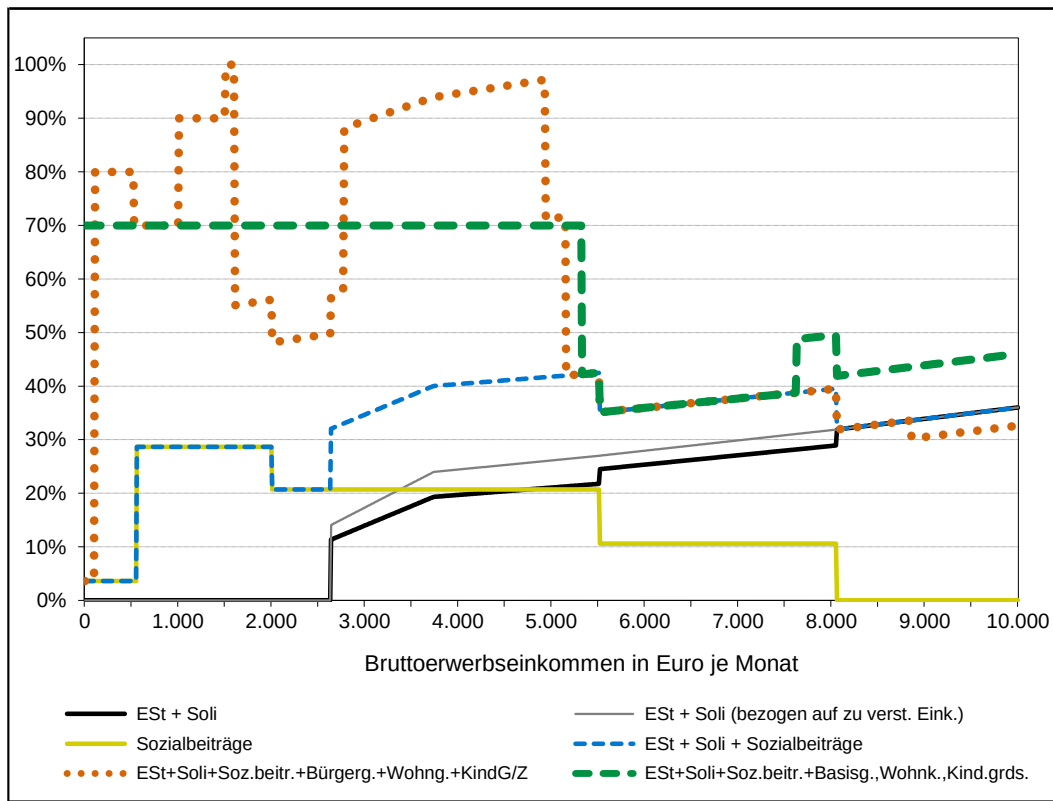
Abbildung 17: Vergleich monatliche Nettoeinkommen geltendes Recht und Reformvorschlag ISTS für einen Paarhaushalt mit zwei Kindern



Quelle: eigene Berechnungen. Arbeitnehmer*in (Alleinverdiener*in) mit Lohneinkommen, keine sonstigen Einkünfte, gesetzlich renten- und krankenversichert. Standardabzüge bei der Einkommensteuer (Werbungskosten-Pauschbetrag, Vorsorgeaufwendungen, Sonderausgabenpauschbetrag), keine weiteren Vorsorgeaufwendungen, Sonderausgaben, außergewöhnlichen Belastungen, keine Steuerabzüge. Zwei Kinder im Alter zwischen 6 und 13 Jahren.

In Abbildung 18 ist zu sehen, wie es bis zu einem Einkommen von ca. 5.500 Euro zu einer Glättung der Grenzbelastung kommt. Im Status quo liegt die Grenzbelastung bei unserem Musterhaushalt sowohl zwischen 1.000 und etwas über 1.500 Euro als auch zwischen gut 2.500 und 5.000 Euro bei 90 bis 95 Prozent. Diese Grenzbelastung senken wir auf konstant 70 Prozent und leisten damit einen wichtigen Beitrag zur Leistungsgerechtigkeit. Ab ca. 5.500 Euro ist die Grenzbelastung zunächst mit dem Status quo identisch. Bei einem Einkommen ab 7.623 Euro ist die Grenzbelastung in unserem Vorschlag höher als im Status quo, weil dann die Kindergrundsicherung abgeschmolzen wird (3.630 Euro multipliziert mit einem Äquivalenzgewicht von 2,1). Sie steigt zunächst an und fällt dann ab der Beitragsbemessungsgrenze für die Rentenversicherung wieder, insgesamt bleibt sie aber unter 50 Prozent. Für eine Glättung der Grenzbelastungen auch im oberen Einkommensbereich gibt es die gleichen Möglichkeiten bezüglich einer alternativen Abschmelzung der Kindergrundsicherung wie bei den Alleinerziehenden beschrieben.

Abbildung 18: Auswirkungen unseres Vorschlags auf die Grenzbelastung für einen Paarhaushalt mit zwei Kindern



Quelle: eigene Berechnungen. Arbeitnehmer*in (Alleinverdiener*in) mit Lohn Einkommen, keine sonstigen Einkünfte, gesetzlich renten- und krankenversichert. Standardabzüge bei der Einkommensteuer (Werbungskosten-Pauschbetrag, Vorsorgeaufwendungen, Sonderausgabenpauschbetrag), keine weiteren Vorsorgeaufwendungen, Sonderausgaben, außergewöhnlichen Belastungen, keine Steuerabzüge. Zwei Kinder im Alter zwischen 6 und 13 Jahren.

4.3. ZUSAMMENFASSUNG UND BEWERTUNG

Das Grundsicherungssystem in Deutschland braucht ein grundlegendes Update. Wir schlagen dafür ein integriertes Steuer-Transfer-System als Teil eines insgesamt neu ausgestalteten Mindestsicherungssystems vor, das deutlich einfacher und transparenter ist und bei dem die einzelnen Teile besser aufeinander abgestimmt sind. Wir schlagen mehrere Bausteine für ein integriertes Steuer-Transfersystem vor, die sich an den unterschiedlichen Bedarfen orientieren und schrittweise implementiert werden könnten (Abbildung 19). Zur Abdeckung des Regelbedarfs schlagen wir ein Basisgeld für Erwachsene und eine modifizierte Kindergrundsicherung (Kinderbasisgeld) für Kinder vor, die an alle ausgezahlt werden. Die pauschalierte Abdeckung des Wohnbedarfs im Rahmen der Einkommensteuer soll hingegen nur für diejenigen erfolgen, die ein Einkommen über dem steuerlichen sächlichen Existenzminimum haben. Bei geringeren Einkommen sind weiter die Jobcenter zuständig und können mit ihrem kompletten Instrumentarium für soziale Unterstützung sowie Arbeitsmarktmaßnahmen tätig werden. Sie werden aber deutlich entlastet, weil die umfangreichen Prüfungen auf Anspruch auf Wohngeld und Kinderzuschlag entfallen und sie für Einkommen über dem sächlichen Existenzminimum nur noch in Ausnahmefällen für ergänzende Leistungen zuständig sind, falls die Bedarfe über denen der in der Einkommensteuer gewährten Pauschalen liegen.

Abbildung 19: Überblick Vorschlag Integriertes Steuer-Transfer-System

Bedarf	Vorschlag	An wen	Wie ins Steuersystem integriert
Regelbedarf Erwachsene	Basisgeld	Alle	Steuertarif wird so angepasst, dass sich das Netto gegenüber einem Tarif ohne Basisgeld nicht ändert.
Regelbedarf Kinder	Kinder-Basisgeld	Alle	Wie Kindergeld mit nachgelagerter Besteuerung. Vorschlag: ab mittlerem Einkommen mit eigenem Tarif
Wohnbedarf	Wohnkostenpauschale	Eigenes Einkommen über dem Grundfreibetrag	Tax Credit, integrierter Steuer-Transfer-Tarif oder Steuergutschrift
	Grundsicherung	Eigenes Einkommen unter dem Grundfreibetrag oder Wohnkosten über der Pauschale	-
	Existenzgeld/ QWohnkostenpauschale	Auf Antrag für monatliche Abdeckung	Sonstige Einkommen werden durch neue Steuerklasse besteuert.
Mehrbedarfe	Steuergutschrift, falls pauschalierbar	Eigenes Einkommen über dem Grundfreibetrag	Abzug von der Steuerschuld
	Grundsicherung	Falls nicht pauschalierbar oder Einkommen unter Grundfreibetrag	-

Quelle: eigene Darstellung

Der vorgeschlagene Reformansatz eines integrierten Steuer-Transfer-Systems adressiert systematisch die vier zu Beginn der Studie identifizierten Kernprobleme des deutschen Grundsicherungssystems – Unübersichtlichkeit, Nichtinanspruchnahme, hohe Grenzbelastungen und unzureichende Mindestsicherung für Erwerbstätige – und bietet damit gegenüber dem Status quo wie auch gegenüber dem vom Wissenschaftlichen Beirat des Bundesfinanzministeriums (BMF) oder den Ifo-Vorschlägen empfohlenen Modell einer ‚Alles-im-Bürgergeld-Lösung‘ deutliche Vorteile.

Transparenz und Verständlichkeit:

Die Integration zentraler Grundsicherungsleistungen in das Einkommensteuersystem schafft eine nachvollziehbare, einheitliche Logik. An die Stelle einer Vielzahl unterschiedlicher Antrags- und Prüfverfahren tritt ein steuerbasiertes, digital anschlussfähiges Verfahren. Der Reformvorschlag kombiniert die Vorteile eines ‚No-Stop-Shop‘-Systems – also einer dezentralen, datenbasierten Vernetzung von Leistungen – mit der Nutzerfreundlichkeit eines ‚One-Stop-Shop‘-Zugangs. Bürger*innen müssen sich nicht mehr selbst durch fragmentierte Leistungssysteme bewegen; sie werden durch das Finanzamt automatisch in Anspruchs- und

Einkommensprüfungen einbezogen. Das erhöht Transparenz, senkt Informationshürden und stärkt die Legitimation des Sozialstaats.

Inanspruchnahme und Teilhabe:

Die Integration von Transferleistungen in die Steuerverwaltung führt zu einer weitgehenden Automatisierung und Entstigmatisierung. Leistungen werden nicht mehr als ‚Sozialhilfe‘, sondern als Steuerleistung wahrgenommen – analog zu Kindergeld oder Steuerfreibeträgen. Damit wird verdeckte Armut reduziert. Das nicht veröffentlichte ZEW-Gutachten zur fiskalischen Wirkung einer vollständigen Inanspruchnahme schätzt die Mehrkosten auf rund 25 Mrd. Euro, die jedoch Ausdruck eines intendierten sozialpolitischen Erfolgs sind: Mehr Anspruchsrechte erhalten tatsächlich die Leistungen, die ihnen zustehen.

Grenzbelastung und Arbeitsanreize:

Die vorgeschlagene Kombination eines Basisgeldes, pauschaler Wohnkostenkomponente und integrierter Steuer-Transfer-Logik senkt die Grenzbelastung deutlich, ohne Erwerbsanreize zu unterminieren. Durch eine einheitliche Transferentzugsrate von etwa 70 Prozent und die Abschaffung des starren 100-Euro-Freibetrags werden die bestehenden ‚Abrisskanten‘ geglättet und ein kontinuierlicher Einkommensverlauf hergestellt. Abhängig von der genauen Ausgestaltung bewegt sich die fiskalische Nettowirkung der verringerten Grenzbelastung zwischen einem zweistelligen Milliardenbetrag und annähernder **Kostenneutralität** – je nachdem, wie stark Entzugsraten und Steuertarif angepasst werden.

Mindestsicherung für Erwerbstätige:

Das integrierte Modell ermöglicht eine automatische Ergänzung niedriger Erwerbseinkommen über die Einkommensteuer. Erwerbstätige müssen keine zusätzlichen Anträge stellen und werden so von der Doppelrolle als Steuerzahler*in und Sozialleistungsempfänger*in entlastet. Damit wird die Akzeptanz der Grundsicherung erhöht, ohne die Sicherung des Existenzminimums zu gefährden.

Verwaltungs- und Bürokratieentlastung:

Die Integration der Leistungen in das Steuersystem führt zu einer erheblichen Vereinfachung der Verwaltungsprozesse. Doppelstrukturen und Mehrfachprüfungen entfallen, Schnittstellen zwischen Behörden werden reduziert. Der entstehende **Bürokratieentlastungseffekt** dürfte in einer Größenordnung von mehreren Milliarden Euro jährlich liegen – Mittel, die für präventive, soziale oder digitale Modernisierungsaufgaben genutzt werden sollten, anstatt lediglich Einsparziele zu verfolgen. Die Berechnungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (2025) zum Sozialbudget 2024 schätzen für das Jahr 2023 Verwaltungsausgaben beim Bürgergeld von 7,4 Milliarden Euro, bei Sozialhilfe und Eingliederungshilfe von 2,6 Milliarden Euro, beim Wohngeld von 0,3 Milliarden Euro und beim Familienleistungsausgleich einschließlich Kindergeld von 0,5 Milliarden Euro – insgesamt also 10,8 Milliarden Euro. Diese dürften inzwischen noch gestiegen sein durch Lohnsteigerungen und Inflation. Wenn es gelänge, durch die Reform langfristig 50 Prozent der Verwaltungsausgaben einzusparen, wären das in heutigen Werten gut 5,5 Milliarden Euro. Diese könnten für die Haushaltskonsolidierung oder auch für bessere Arbeitsförderung und Teilhabe eingesetzt werden. Die Reform stärkt somit nicht nur die Effizienz, sondern auch die Modernisierungskapazität des Sozialstaats.

Das integrierte Steuer-Transfer-System (ISTS) mit seinem Basisgeld-Modul löst mehrere strukturelle Probleme der bisherigen Grundsicherung. Zunächst führt es zu einer ‚Entkrampfung‘ der Arbeitsmarktpolitik: Die bisherige Verknüpfung von sozialer Unterstützung und arbeitsmarktpolitischen Sanktionen wird aufgelöst. Das Basisgeld ist sanktionsfrei und garantiert allen Menschen mit Steuerpflicht ein Mindesteinkommen, ohne den Bezug auf

Bedürftigkeit. Damit entsteht eine Basisabsicherung, die sowohl ökonomisch effizient als auch sozial gerecht ist.

Politisch adressiert das Modell den seit den Hartz-IV-Reformen anhaltenden Zielkonflikt zwischen Aktivierung und Sicherheit. Die Reform verringert die soziale Kontrolle und stärkt das Vertrauen der Bürger*innen in die Fairness staatlicher Leistungen. Damit bietet das ISTS eine realistische Antwort auf die vielfach kritisierte 'Misstrauenskultur' des bisherigen Systems und verbessert zugleich die Akzeptanz staatlicher Transferpolitik. Besonders hervorzuheben ist, dass die Jobcenter künftig von millionenfachen Antragsverfahren entlastet werden, wodurch Kapazitäten für Beratung, Prävention und Integration frei werden.

Gleichzeitig begegnet das Modell zentralen Einwänden gegen ein sogenanntes 'bedingungsloses' Grundeinkommen durch seine klare Einbettung in die Einkommensteuerlogik. Anspruchsberechtigt sind ausschließlich in Deutschland steuerpflichtige Personen. Damit ist das Basisgeld an bestehende rechtliche und fiskalische Strukturen gebunden. Es wird zugleich mit der Logik der bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung (Sozialhilfe, Bürgergeld usw.) abgestimmt. Die Reform stärkt somit die Legitimation des Sozialstaats, indem sie Teilhabe garantiert, ohne die Gegenleistungslogik der Erwerbsgesellschaft vollständig aufzuheben. Das Besondere der vorgeschlagenen Reform ist die Integration der historisch gewachsenen und häufig nicht aufeinander abgestimmten Säulen Sozialsystem und Steuersystem.

Das Basisgeld kann überdies die gesellschaftliche Akzeptanz von Maßnahmen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung erhöhen. Da allen Personen ein Mindestbetrag zusteht, wird das System als gerechter wahrgenommen. Gleichzeitig ermöglicht die Integration ins Steuersystem eine präzisere Erfassung von Einkommen und damit eine effektivere Kontrolle. Dies schafft eine Balance zwischen sozialer Absicherung und fiskalischer Integrität.

Insgesamt stellt der vorliegende Vorschlag eine **inkrementelle, aber strukturell transformative Antwort** auf die zentralen Defizite des bestehenden Systems dar. Er verbindet steuerliche Einfachheit, sozialpolitische Zielgenauigkeit und digitale Machbarkeit. Gegenüber der vom Wissenschaftlichen Beirat des BMF präferierten Vollintegration in ein erweitertes Bürgergeldsystem vermeidet das hier entwickelte integrierte Steuer-Transfer-Modell eine übermäßige Zentralisierung der Sozialverwaltung und setzt stattdessen auf institutionelle Vernetzung und Automatisierung – ein pragmatischer und zugleich nachhaltiger Weg zu einem inklusiven, effizienten und gerechtigkeitsbasierten Sozialstaat.

4.4. OFFENE FRAGEN

Aus den im vorangegangenen Abschnitt dargestellten Vorschlägen zur Integration von Sozialleistungen in das Einkommensteuersystem ergeben sich eine Reihe offener Fragen, die den weiteren wissenschaftlichen Diskurs ebenso wie politische und administrative Umsetzungsprozesse prägen werden. Diese Fragen betreffen sowohl konzeptionelle Grundsatzentscheidungen als auch technische und institutionelle Umsetzungsbedingungen. Sie markieren zugleich die Schnittstelle zwischen empirischer Forschung, normativer Sozialpolitik und institutioneller Reformgestaltung. Diese Entscheidungen sind nicht nur fiskalisch relevant, sondern berühren das Gerechtigkeitsverständnis der gesellschaftlichen Mitte und das Verhältnis zwischen universellen und bedürftigkeitsgeprüften Leistungen. Im Folgenden werden sie systematisch geordnet und mit Blick auf ihre politische und wissenschaftliche Relevanz analysiert.

Erstens bestehen offene Fragen zur **Präzisierung der Parameter zentraler Leistungsinstrumente**. Dazu gehört insbesondere die Ausgestaltung der Grenzbelastung und des daraus folgenden Abschmelztarifs beziehungsweise (negativen) Einkommensteuertarifs, vor

allem vor dem Hintergrund der dadurch entstehenden fiskalischen Kosten. Wir plädieren für eine einheitliche Grenzbelastung und sind davon ausgegangen, dass das auf Basis der bisherigen Berechnungen zu anderen Reformvorschlägen, insbesondere des ifo, eine Höhe von 70 Prozent eine realistische Größenordnung ist. Da bei unserem Vorschlag die Inanspruchnahme der Leistungen höher ist, ist das aber nicht sicher. Darüber hinaus gibt es an verschiedenen Stellen in unserem Vorschlag Variationsmöglichkeiten. Das gilt für die Fragen, ob für bestimmte Haushaltstypen die ersten Einkommen vollständig angerechnet werden, wie der konkrete Abschmelztarif für die Kindergrundsicherung/das Kinderbasisgeld gestaltet ist und ob das Basisgeld in Höhe des Regelsatzes oder in einer (kostenneutralen) geringeren Höhe ausbezahlt wird. Bezüglich Basisgeld und Kinderbasisgeld stellt sich außerdem die Frage, ob ein einheitlicher Mechanismus für Erwachsene und Kinder möglich und sinnvoll ist oder ob unterschiedliche Systeme beibehalten werden sollten. Darüber hinaus stellt sich die Frage einer Gegenfinanzierung durch Modifizierung des Steuertarifs für höhere Einkommen oder sonstige Steuererhöhungen bei hohen Einkommen und Vermögen. Die mikroökonomische Simulation solcher Reformpfade ist daher ein prioritärer Forschungsbedarf. Dabei sollte auch die Frage geklärt werden, welche fiskalischen Verschiebungen sich zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie den Sozialversicherungen durch unseren Vorschlag ergeben. Da die Arbeitsmarktwirkungen nur begrenzt durch Ex-Ante Mikrosimulationen analysiert werden können, wären dazu auch wissenschaftlich evaluierte Realexperimente sinnvoll.

Zweitens betrifft eine zentrale offene Frage die **Auszahlung des Wohnbedarfs**. Im Kapitel 4.1.3 wurde eine pauschale Abdeckung im Rahmen der Einkommensteuer vorgeschlagen, kombiniert mit der Möglichkeit bedarfsorientierter Zusatzleistungen. Offene Punkte ergeben sich hier vor allem hinsichtlich der Höhe und Regionalisierung einer Wohnkostenpauschale sowie der Frage, ob ein Rechtsanspruch auf Nachzahlung bei zu niedriger Pauschale bestehen soll. Auch die Interaktion zwischen einem steuerbasierten Wohnkostenmodell und bestehenden Systemen wie den Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung muss untersucht und präzisiert werden. Zu klären wäre dabei auch, ob innerhalb der Grundsicherung eine Wahlmöglichkeit für eine Wohnkostenpauschale ohne Nachweise eingeführt wird. Außerdem muss geklärt werden, ob – wie wir und andere vorgeschlagen haben – dann das Wohngeld komplett entfallen kann oder dieses, gegebenenfalls modifiziert, beibehalten werden soll. Dabei wäre auch zu diskutieren, ob es für die Absicherung der individuellen Wohnkosten ähnlich wie beim Bürgergeld eine Einkommensgrenze gibt, ab der dann der Wohnbedarf nur noch pauschal berücksichtigt wird.

Drittens bleibt zu prüfen, **inwieweit pauschalierbare Mehrbedarfe über Steuergutschriften** berücksichtigt werden können. Eine Integration etwa des Behindertenpauschbetrags oder des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende in ein negatives Einkommensteuersystem könnte sowohl verwaltungsökonomische Vorteile als auch positive Verteilungswirkungen haben. Welche Freibeträge umgewandelt werden können, ist dabei auch eine rechtliche Frage, die zu klären wäre. Es wäre darüber hinaus zu prüfen, ob weitere pauschalierbare Mehrbedarfe in das Steuersystem integriert werden können. Dabei stellen sich Fragen der Gerechtigkeit, wenn bestimmte Bedarfsgruppen (z. B. Pflegebedürftige, Menschen mit Behinderungen) nur pauschal statt individuell berücksichtigt werden. Sollten Mehrbedarfe nicht pauschalierbar sein, stellt sich ähnlich wie beim Fall, dass die Wohnkosten über der Wohnkostenpauschale liegen, die Frage, wie die Schnittstelle für ergänzende Grundsicherungsleistungen gestaltet werden kann.

Viertens plädieren wir im Kapitel 4.1.5 dafür, die ergänzenden Grundsicherungsleistungen durch eine einheitliche Grundsicherung zu gewährleisten. Zumindest sollten die Leistungen nach dem SGB II und dem SGB XII einheitlich geregelt werden. Dabei stellen sich zahlreiche

Fragen, die wir im Kapitel 4.1.5 nur angedeutet haben, weil sich viele Regelungen unterscheiden. Beim **Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) und den BAföG-Leistungen** stellen sich darüber hinaus grundsätzliche Fragen. Beim AsylbLG, dessen Regelungen ähnlich sind wie die der anderen Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII, sind das weniger sozialrechtliche Fragen. Es dürfte aber vor allem aus konservativen Kreisen politische Widerstände geben, weil dadurch ‚Pull‘-Effekte befürchtet werden könnten, unabhängig davon, ob das empirisch zutrifft oder nicht. Das BAföG folgt etwas anderen Regeln als die anderen Leistungen, trotzdem gibt es auch hier Argumente für eine Zusammenlegung. Durch die Einführung eines Basisgeldes oder eines Kinderbasisgeldes würde sich die Studierenden- und Auszubildendenförderung ändern, weil dadurch alle einen Sockelbetrag erhalten würden, der den bisherigen Grundbetrag im BAföG ersetzen könnte.

Fünftens betrifft ein Strang offener Fragen die **arbeitsmarktpolitischen Schnittstellen**. Eng mit der Gestaltung der Grundsicherung ist die rechtliche Frage zum Zugang zu Arbeitsmarktmaßnahmen verbunden, die derzeit über das SGB II gewährt werden können. Bei Einführung eines Basisgelds in Höhe des Regelbedarfs würde sich auch die Debatte zu den Sanktionen verändern, weil der Regelbedarf durch das Basisgeld sanktionsfrei gewährt würde. Die Aufgabe der Grundsicherung, was die finanziellen Leistungen angeht, bestünde lediglich darin, Wohnkosten und Mehrbedarfe abzusichern. Diese anderen Leistungen könnten theoretisch auch sanktioniert werden, das würde sich aber von der gegenwärtigen Sanktionspraxis unterscheiden, weil da der Regelbedarf gekürzt wird. Darüber hinaus gibt es eine Reihe weiterer arbeitsmarktpolitischer Fragen, zum Beispiel, ob bei einer umfassenden Reform der Unterstützung im unteren Einkommensbereich auf die Sonderregelungen für Mini- und vor allem der Midijobs ganz verzichtet werden kann oder ob es für diese Sonderregelungen arbeitsmarktpolitische Gründe für eine Beibehaltung gibt. Außerdem kann auch die Frage diskutiert werden, ob das Steuer-Transfer-System als Kombilohnfunktion selbst als arbeitsmarktpolitisches Steuerungsinstrument dienen sollte oder ob das vielleicht sogar problematisch ist.

Neben der Grundsicherung sind sechstens auch die **Schnittstellen zu weiteren steuerfinanzierten Sozialleistungen** zu klären. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage nach der Rolle des Unterhaltsvorschusses und dem Rückgriff auf die Unterhaltspflichtigen zumindest für Leistungen bis zum Existenzminimum. Hier bedarf es empirischer Analysen zur Wirkung unterschiedlicher Pauschalierungsgrade auf die reale Bedarfsdeckung und zur Akzeptanz solcher Vereinfachungen. Sinnvoll wären auch Überlegungen, wie die Rückgriffquote erhöht werden kann. Wäre dafür eine Integration ins Steuersystem und damit eine Zuständigkeit der Finanzbehörden sinnvoll? Darüber hinaus müssten die BuT-Leistungen vor dem Hintergrund einer neuen Architektur der Existenzsicherung gegebenenfalls neu diskutiert werden, insbesondere was einen vereinfachten Zugang bzw. eine automatische Auszahlung der finanziellen Leistungen in das Steuersystem betrifft. Auch zum Elterngeld gibt es eine Schnittstelle, denn das Basisgeld würde den bisherigen Grundbetrag ersetzen.

Siebtens müssten die **Schnittstellen zu den Sozialversicherungen** vertieft diskutiert werden. Generell stellt sich bei einer Integration von Steuer- und Sozialsystem die Frage der Behandlung beispielsweise der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge im Bereich des Existenzminimums. In unserem Vorschlag würde für Personen ohne Einkommen oder maximal einem Minijob, die keine eigenen Beiträge zur Krankenversicherung zahlen, wie bisher die Grundsicherung die Kosten übernehmen. Im Bereich der Abdeckung der Wohnkosten durch die Einkommensteuer zahlen die Betroffenen selbst Sozialversicherungsbeiträge. Noch komplizierter sind die Schnittstellen zu den Sozialversicherungen, die finanzielle Leistungen gewähren, insbesondere zur Rente. Würde eine Leistung über das Steuersystem auch im Rentenalter das Existenzminimum garantieren, wenn ja, wie? Wäre die Integration von

Mindestleistungen in die Sozialversicherungen der bessere Weg? Oder könnte beides auch kombiniert werden? Bei einem Basisgeld stellt sich die Frage, ob dieses auch an Rentner*innen ausgezahlt wird und dann die Renten einfach gekürzt werden (können) oder ob es sinnvoller ist, eine Mindestleistung in Höhe eines pauschalierten Existenzminimums ähnlich wie bei der Schweizer Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV) in die Rentenversicherung zu integrieren. Ähnliche Fragestellungen gibt es auch für die Arbeitslosenversicherung. Diese strukturellen Fragen berühren das Grundverständnis des deutschen Wohlfahrtsstaats, insbesondere das Verhältnis von beitrags- und steuerfinanzierten Leistungen. Zu klären ist insbesondere, ob und wie eine integrierte Sicherung des Existenzminimums mit beitragsbasierten Sicherungssystemen verbunden werden kann, ohne die Legitimität des Versicherungsprinzips zu untergraben.

Achtens sind offene Punkte bezüglich der **administrativen Zuständigkeiten und Verwaltung** zu den einzelnen Leistungen zu diskutieren. So haben wir es offengehalten, wie der konkrete Auszahlweg innerhalb der Einkommensteuer ist. Für das Basisgeld und die Kindergrundsicherung wäre zu klären, ob die Auszahlung über die Finanzbehörden oder wie beim Kindergeld von einer Sozialbehörde erfolgen sollen. Beim Basisgeld könnte dazu der ursprünglich für die Auszahlung eines Klimageldes aufgebaute Direktauszahlungsmechanismus des Bundes verwendet beziehungsweise die dafür vorhandene Infrastruktur genutzt werden. Wie genau und welche Behörde das übernehmen könnte, ist allerdings ebenfalls offen.

Neuntens stellen sich Fragen der **Digitalisierung und zum Datenschutz**. Insbesondere ist zu klären, welche konkreten Schritte notwendig und möglich sind, um zu einer Once-Only-Lösung zu kommen, mit der automatische Auszahlungen (No-Stop-Shop) oder zumindest ein One-Stop-Shop möglich wäre. Zu klären wäre, welche Institutionen und Behörden welche (zusätzlichen) Daten austauschen müssten. Um das zu ermöglichen, stellen sich sowohl technische als rechtliche Fragen, insbesondere zum Datenschutz. Klar ist, dass ein solcher Datenaustausch nur mit Zustimmung der Betroffenen erfolgen kann, aber eine Frage ist zum Beispiel, wie oft eine solche Zustimmung erfolgen muss oder ob es auch möglich wäre, dass eine Zustimmung bis auf Widerruf gilt.

Zehntens stellen sich zumindest beim Basisgeld und der Kindergrundsicherung auch **grenzüberschreitende Fragen**. In Abbildung 19 steht in der Spalte, wer die Leistung erhält, schlicht ‚alle‘. Dabei ist aber genau zu klären, wer mit ‚alle‘ gemeint ist. Im Kapitel 4.1.1 plädieren wir beim Basisgeld für eine Regelung analog zum Kindergeld. Damit würden Asylbewerber*innen kein Basisgeld erhalten. Im Gegensatz zum Bürgergeld hätten EU-Bürger*innen aber einen Anspruch, auch wenn sie arbeitslos sind. Es wäre zu diskutieren, ob das Vorteile oder Nachteile hat. Bei der Kindergrundsicherung bzw. dem Kindergeld würde sich insofern etwas ändern, da das derzeitige Kindergeld eine Unterstützung der Eltern ist, die in Deutschland leben und arbeiten. Es gibt deswegen einen Anspruch auf Kindergeld, auch wenn die Kinder im Ausland leben. Das Kinderbasisgeld ist explizit eine Leistung für die Kinder. Es könnte deswegen Sinn machen, dass dann auch die Kinder die Berechtigten sind, was bedeuten würde, dass es nur an Kinder gezahlt werden, die auch in Deutschland leben.

Elftens sind die **Fragen zur Bestimmung und Höhe des Existenzminimums** weiterhin offen. Wie bereits im Kapitel 3.3 diskutiert, basiert die Definition des sächlichen Existenzminimums auf unterschiedlichen, teils normativen Verfahren. Für ein integriertes System müsste geprüft werden, ob die Bemessung des Existenzminimums stärker an statistische oder normative Kriterien gebunden sein sollte und wie häufig eine Anpassung erfolgen müsste. Eine einheitliche Methodik für Steuerrecht und Sozialrecht wäre ein wesentlicher Fortschritt, der jedoch rechtlich, politisch und empirisch abzusichern ist.

Zwölftens schließlich betreffen mehrere offene Fragen die **Governance, Legitimation und gesellschaftliche Einbettung** des Reformprozesses. Ein integriertes Steuer- und Sozialsystem setzt ein hohes Maß an Vertrauen in die staatliche Verwaltung und in die Datensicherheit voraus. Ebenso ist zu klären, wie die Reform kommunikativ begleitet und politisch legitimiert werden kann. Formen deliberativer Beteiligung – wie Bürgerräte, wissenschaftlich begleitete Reformkommissionen oder Sozialdialoge – könnten dazu beitragen, Akzeptanz und Transparenz zu fördern. Auch die Rolle der europäischen Ebene bleibt relevant, insbesondere im Hinblick auf die Harmonisierung von Mindeststandards und Datenschutzvorgaben.

Diese offenen Fragen verdeutlichen, dass die Integration von Sozialleistungen in das Steuerrecht nicht nur eine technische Reformoption, sondern eine tiefgreifende sozialpolitische Transformation ist. Ihre Klärung erfordert interdisziplinäre Forschung, experimentelle Politikanalyse und eine koordinierte Governance zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Das DI-FIS kann hierbei als Plattform für wissenschaftlich-politische Koordination dienen und einen kontinuierlichen Diskurs über Gestaltungsoptionen, Wirkungsanalysen und institutionelle Umsetzungsschritte fördern.

Literatur

- Atkinson, Toni (1995): *Public Economics in Action. The Basic Income/Flat Tax Proposal*. Oxford: Clarendon Press.
- Atkinson, Toni (2015): *Inequality. What can be done?* Cambridge/Massachusetts, London: Harvard University Press.
- Bach, Stefan (2011): *Der Mehrwertsteuer-Bonus: eine Alternative zu ermäßigten Mehrwertsteuersätzen*. DIW Wochenbericht 24/2011. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.373446.de/11-24-3.pdf
- Bach, Stefan/Haan, Peter/Harnisch, Michelle (2018): *Progressive Sozialbeiträge können niedrige Einkommen entlasten*. DIW Wochenbericht 13+14. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Berlin
- Bach, Stefan/Hamburg, Mark (2023): *Simulationsanalysen zur Finanzierbarkeit des bedingungslosen Grundeinkommens*. Politikberatung Kompakt 195. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). Berlin
- Bach, Stefan/Hamburg, Mark/Meemken, Simon/Merker, Marlene/Pieper, Joris (2025): *Ausgestaltung einer Klimaprämie in Deutschland. Möglichkeiten und Wirkungen einer Staffelung nach Einkommen oder Regionen*. Umweltbundesamt, Climate Change 45/2024 (erscheint) <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/ausgestaltung-einer-klimapraemie-in-deutschland>. Zusammenfassung im DIW Wochenbericht 42/2024, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.917820.de/24-42-1.pdf
- Bach, Stefan/Hamburg, Mark/Merker, Marlene/Pieper, Joris/Meemken, Simon/Tyler, Edward (2024): *Ausgestaltung einer Klimaprämie in Deutschland. Möglichkeiten und Wirkungen einer Staffelung nach Einkommen oder Regionen*. Teilbericht. Im Auftrag des Umweltbundesamts.
- Bachmann, Ronald/Bömer, Miriam/Frings, Hanna/Dürig, Wolfgang/Höckel, Lisa Sofie /Martinez Flores, Fernanda (2016): *Nachfolgestudie zur Analyse der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse (Minijobs) sowie den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns*. Endbericht: Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. RWI Projektberichte. RWI Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.
- Bachmann, Ronald/Klauser, Rebecca/Schmidt, Mathias J./Vonnahme, Christina/Yasar, Sibel (2023). *Maßnahmen zur Reduzierung der Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen*. Forschungsbericht des RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung im Rahmen des 7. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung. Dezember 2023.
- Becker, Irene/Hauser, Richard (2005): *Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nichtinanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen*. Edition Sigma: Berlin.
- Beetz, Claudia/Harbou, Frederik von (2024). *Von den „Sanktionen“ des Arbeitslosengeldes II zu „Leistungsminderungen“ im Bürgergeld*. Opielka, Michael/Wilke, Felix (Hrsg.): *Der weite Weg zum Bürgergeld*. Wiesbaden: Springer VS. 85-104.

- Bernhard, Sarah/Bohmann, Sandra/Fiedler, Susann/Kasy, Maximilian/Schupp, Jürgen/Schwerter, Frederik (2025): *Basic Income and Labor Supply. Evidence from an RCT in Germany*. DIW Discussion Paper 2123. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Berlin.
- BIAJ (2025): *Unterhaltsvorschuss: Ausgaben und Rückgriffsquoten im Bund, den Ländern und den bremischen Städten 2022 bis 2024*. Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (BIAJ). <https://biaj.de/archiv-materialien/2096-unterhaltsvorschuss-ausgaben-und-rueckgriffsquoten-im-bund-den-laendern-und-den-bremischen-staedten-2022-bis-2024.html>
- Blaufus, Kay/Hechtner, Frank/Holznagel, Reiner/Kambeck, Rainer/Koch, Sebastian/Köbler, Florian/Lüth, Torsten/Marquardsen, Maria/Mellinghoff, Rudolf/Meyer-Pries, Lars/Riedel, Nadine/Rothbart, Carsten/Seer, Roman (2024): *Weniger Bürokratie, mehr Digitalisierung. Wege zu einer bürgerfreundlichen Einkommensteuer*. Abschlussbericht der Expertenkommission „Bürgernahe Einkommensteuer“. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- Blömer, Maximilian/Fischer, Lilly/Pannier, Manuel/Peichl, Andreas (2024): »Lohnt« sich Arbeit noch? Lohnabstand und Arbeitsanreize im Jahr 2024. Ifo Schnelldienst 1/2024: 35-38.
- Blömer, Maximilian/Hansen, Emanuel/Peichl, Andreas (2024): *Die Ausgestaltung des Transferzugs in der Interdependenz mit dem Bürgergeld, der Kindergrundsicherung und dem Wohngeld*. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz. Ifo Forschungsbericht Nr. 145.
- Blömer, Maximilian/Link, Sebastian/Peichl, Andreas/Stöckli Marc (2021): *Die Auswirkungen der bedarfsorientierten Grundsicherung auf das Verhalten der Haushalte – ein Überblick*. ifo Forschungsberichte 120/2021. Ifo München.
- Blömer, Maximilian/Peichl, Andreas (2021): *Mikrosimulation verschiedener Varianten eines Bedingungslosen Grundeinkommens in Deutschland*. ifo Forschungsberichte Nr. 121. München: ifo Institut.
- Blömer, Maximilian/Eser, Eike Johannes/Fischer, Lilly/Peichl, Andreas (2025): *Konzeption eines integrierten Sozialtransfersystems*. ifo Forschungsberichte Nr. 159. München: ifo Institut.
- Bonin, Holger/Sommer, Eric/Stichnoth, Holger/Buhlmann, Florian (2018): *Arbeitsangebotseffekte einer Reform des Kinderzuschlags*. IZA Research Report No. 85. IZA Institute of Labour Economics.
- Bruckmeier, Kerstin/Mühlhan, Jannek/Wiemers, Jürgen (2018): *Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken. Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag*. IAB-Forschungsbericht 09/2018, Nürnberg,
- Bruckmeier, Kerstin/Pauser, Johannes/Walwei, Ulrich/Wiemers, Jürgen (2013): *Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nichtinanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung*. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008. IAB-Forschungsbericht, 05/2013. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg, <https://doku.iab.de/forschungsbericht/2013/fb0513.pdf> (abgerufen am 2.11.2023).
- Bruns, Horst/Klenk, Tanja (2025): *Automatisierte Prüfung von Einkommen. Stand, Anforderungen, Vorschläge*. DIFIS Studie 2025/24. Deutsches Institut für interdisziplinäre Sozialpolitikforschung.
- Bundesfinanzministerium (2025): *Fragen und Antworten zum Direktauszahlungs-mechanismus*. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/direktauszahlungsmechanismus.html>
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2023): *Das Once-Only-Prinzip: für eine nutzerzentrierte, agile Verwaltung*. Monatsbericht des BMF Juni 2023,

https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2023/06/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-3-once-only-prinzip-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=5

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2025): *Erprobungsprojekte zu Datenaustauschverfahren der Finanzverwaltung*. 23.07.2025, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerliche_Themengebiete/Once-Only/erprobungsprojekte-datenaustauschverfahren.html

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2025): *Sozialbudget 2024*. <https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Broschueren/a230-25-sozialbudget-2024.html>

Bundesregierung (2025): *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cansin Köktürk, Sahra Mirow, Caren Lay, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke*. Bundestagsdrucksache 21/1005.

Bundesverfassungsgericht (1992): *Beschluss vom 25. September 1992*. BVerfGE 2 BvL 5, 8, 14/91, 1992

Bundesverfassungsgericht (1998): *Beschluss vom 10. November 1998*. BVerfG 2 BvR 1057, 1226, 980/91, 1998

Buslei, Hermann/Geyer, Johannes/Haan, Peter/Harnisch, Michelle (2019): *Wer bezieht Grundsicherung im Alter? Eine empirische Analyse der Nichtinanspruchnahme*. FNA-Journal 4/2019, 1–44.

Diakonie Deutschland (2021): *Existenzsicherung neu denken – „Hartz IV“ überwinden*. https://www.diakonie.de/diakonie_de/user_upload/diakonie.de/PDFs/BTW_Existenzsicherung_neu_denken_final_2021-03-25.pdf

Enste, Dominik (2025): *Schwarzarbeit in Deutschland: Mindestens 3,3 Millionen arbeiten schwarz*. IW-Kurzbericht Nr. 2/2025. Institut der deutschen Wirtschaft. <https://www.iwkoeln.de/studien/dominik-h-enste-mindestens-33-millionen-arbeiten-schwarz.html>

Esping-Anderson, Gøsta (1990): *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: University Press.

Fischer, Ute/Pelzer, Helmut (2007): *Die Finanzierung eines bedingungslosen Grundeinkommens über das Transfergrenzenmodell. Möglichkeiten einer Einbeziehung der Konsumsteuer*. In: Werner, Götz/Presse, André (Hrsg.): *Grundeinkommen und Konsumsteuer – Impulse für Unternimm die Zukunft*. Universitätsverlag Karlsruhe.

Gebauer, Ronald/Petschauer, Hanna/Vobruba, Georg (2002): *Wer sitzt in der Armutsfalle? - Selbstbehauptung zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt*. Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung Bd. 40, Berlin. https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-002435

Grözinger, Gerd/Knörr, Juliane/Ziller, Stefan/Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2012): *Gerechte Studienfinanzierung*. In: Institut Solidarische Moderne (Hrsg.): [Solidarische Bildung](#). Hamburg: VSA-Verlag, 295–306

Harnisch, Michelle (2019): *Non-Take-Up of Means-Tested Social Benefits in Germany*. DIW Discussion Paper 1793. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Berlin.

Heinz, Rolf/Schupp, Jürgen (2024): *Ineffizienter Sozialstaat. Geteilte Zuständigkeiten*. Gastbeitrag in der taz am 3.12.2025. <https://taz.de/Ineffizienter-Sozialstaat/!6049847/>

Henkel, Melanie/Steidle, Hanna/Braukmann, Jan (2016): *Familien mit Migrationshintergrund: Analysen zur Lebenssituation, Erwerbsbeteiligung und Vereinbarkeit von Familie und Beruf*. 2. Aufl., Berlin BMFSFJ.

Himmelreicher, Ralf/Dütsch, Matthias/Baumann, Arne (2024): *Schwarzarbeit in Deutschland: bisherige Erkenntnisse und neue Befunde*. Wirtschaftsdienst. 104. Jahrgang, 2024, Heft 11, 800–806

- Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) (2024): *Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen: Strukturen, Motive, Barrieren*. Gutachten für den 7. Armuts- und Reichtumsbericht. BMAS.
- Janda, Constanze (2024): *Zugänglichkeit des Sozialstaats. Wege aus der Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen*. DIFIS-Studie 2024/9. Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung.
- Jung, Anna/Thöne, Michael/Gerhards, Eva/Elschner, Christina/Heinemann, Friedrich/Kraus, Margit/Næss-Schmidt, Sigurd/Schwager, Robert (2009) *Evaluierung von Steuervergünstigungen*. Band 2: Evaluierungsberichte (erster Teilband). Forschungsauftrag Projektnummer 15/07 des Bundesministeriums der Finanzen, ZEW Expertises, ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research, number 110521.
- Kleven, Henrik (2024): *The EITC and the extensive margin: A reappraisal*. Journal of Public Economics, Vol. 236, Aug. 2024, 1-28
- Laun, Lisa (2019): *In-work benefits across Europe*. Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy (Schweden). Working Paper 2019:16. <https://www.ifau.se/globalassets/pdfs/se/2019/wp-2019-16-in-work-benefits-across-europe.pdf>
- Meier, Dennis H./Thomsen, Stephan L./Wolf, Felix (2025): *BAföG: Festsetzung und Fortschreibung wie beim Bürgergeld?* Sozialer Fortschritt, 74 (2025) 4: 247 – 274.
- Moffitt, Robert (1985): *A problem with the negative income tax*. Economics Letters 17 (3), 261-265. [https://doi.org/10.1016/0165-1765\(85\)90214-9](https://doi.org/10.1016/0165-1765(85)90214-9)
- Nationaler Normenkontrollrat (NKR) (2024): *Wege aus der Komplexitätsfalle. Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen*. Berlin.
- Opielka Michael/Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2022): *Bürgergeld und die Zukunft des Sozialstaats*, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 102, 2, 95-99
- Opielka, Michael (2005): *Die Idee einer Grundeinkommensversicherung – Analytische und politische Erträge eines erweiterten Konzepts der Bürgerversicherung*. In: Strengmann-Kuhn, Wolfgang (Hrsg.): *Das Prinzip Bürgerversicherung. Die Zukunft im Sozialstaat*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Opielka, Michael (2008): *Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven*. 2. Aufl. Reinbek: Rowohlt.
- Opielka, Michael (2015): *Strukturprobleme der Finanzierung der sozialen Sicherheit aus sozialwissenschaftlicher Sicht: Das Grundeinkommen als zentrale sozialpolitische Innovation*. In: Masuch, Peter/Spellbrink, Wolfgang/Becker, Ulrich/Leibfried, Stephan (Hrsg.), *Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht*. Band 2. Berlin: Schmidt, 735-754.
- Opielka, Michael (Hrsg.) (2019): *Zukunftslabor Schleswig-Holstein. Demographie und Digitalisierung #ZLabSH*. ISÖ-Text 2019-1. Norderstedt: BoD.
- Opielka, Michael (2023): *Soziales Klima. Der Konflikt um die Nachhaltigkeit des Sozialen*. Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Opielka, Michael (2025): *Ist Lohnarbeitszentrierung der Sozialpolitik ein Mythos?* Vierteljahreshefte zur Arbeits- und Wirtschaftsforschung (VAW), 3-4 (i. E.)
- Opielka, Michael/Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2007): *Das solidarische Bürgergeld. Finanz- und sozialpolitische Analyse mit Empfehlungen zur Operationalisierung*. Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung (unter Mitarbeit von Bruno Kaltenborn). In: Borchard, Michael (Hrsg.): *Das Solidarische Bürgergeld. Analysen einer Reformidee*. Stuttgart: Lucius & Lucius. 13-141.
- Opielka, Michael/Wilke, Felix (Hrsg.) (2024): *Der weite Weg zum Bürgergeld*. Wiesbaden: Springer VS.
- Opielka, Michael/Peter, Sophie (2020): *Zukunftslabor Schleswig-Holstein. Zukunftsszenarien und Reformszenarien*. (Unter Mitarbeit von Kathrin Ehmann und Timo Hutflesz). ISÖ-Text 2020-1. Norderstedt: BoD

- Paus, Lisa (2023): *Rede der Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Lisa Paus, eingangs der Befragung der Bundesregierung vor dem Deutschen Bundestag am 8. November 2023 in Berlin*. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/newsletter-und-abos/bulletin/rede-der-bundesministerin-fuer-familie-senioren-frauen-und-jugend-lisa-paus--2235652>
- Peichl, Andreas, Bonin, Holger/Stichnoth, Holger (2023): *Zur Reform der Transferentzugsraten und Verbesserung der Erwerbsanreize*. Forschungsbericht von IFO und ZEW im Auftrag des BMAS 629. Berlin BMAS.
- Peichl, Andreas/Buhlmann, Florian/Löffler, Max/Barisic, Manuela (2017): *Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem*. Policy Brief #2017/04. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh
- Sandra Hubert/Franz Neuberger/Sommer, Maximilian (2020): *Alleinerziehend, alleinbezahrend? Kindesunterhalt, Unterhaltsvorschuss und Gründe für den Unterhaltsausfall*. In: ZSE (40) 1, 19-38.
- Seils, Erich (2025): *Lohnt sich Arbeit in Deutschland noch?* Nr. 90 Policy Brief WSI 08/2025. WSI Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut. Düsseldorf.
- Sielaff, Mareike/Wilke, Felix (2024): *Die Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung als Bewältigungsstrategie*. In: Opielka, Michael/Wilke, Felix (Hrsg.): *Der weite Weg zum Bürgergeld*. Wiesbaden: Springer VS.
- Somers, Meline/Muffels, Ruud/Kuenn-Nelen, Annemarie (2025): *(Un)conditional Basic Income and Participation Income: A Review of Its Micro- and Macro-Economic Effects*. De Economist (2025) 173, 205–244
- SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP (2021): *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*. Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP.
- Spermann, Alexander (2019): *Basisgeld plus Steuergutschriften statt Hartz IV*. Wirtschaftsdienst 99 (3): 181-188.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2003): *Armut trotz Erwerbstätigkeit. Analysen und sozialpolitische Konsequenzen*. Frankfurter Beiträge zu Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Campus: Frankfurt am Main.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2007): *Finanzierung eines Grundeinkommens durch eine „Basic Income Flat Tax“*. In: Werner, Götz/Presse, André (Hrsg.): *Grundeinkommen und Konsumsteuer – Impulse für Unternimm die Zukunft*. Universitätsverlag Karlsruhe.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2009): *Gender und Mikroökonomie*. Discussion Paper 05, Harriott-Taylor-Mill-Institut für Ökonomie und Geschlechterforschung.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2024): *Garantie eines menschenwürdigen Existenzminimums*. In: Brune, Jens-Peter/Strengmann-Kuhn, Wolfgang (Hrsg.): *Menschenwürde und Existenzminimum*. Schwabe Verlag: Basel.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (Hrsg.) (2005): *Das Prinzip Bürgerversicherung. Die Zukunft im Sozialstaat*. Reihe Perspektiven der Sozialpolitik. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang/Seel, Barbara (2004): *Einkommensdiskriminierung und frauenspezifische Erwerbsbiographie*. Shaker Verlag: Aachen.
- Theißing, Florian/Snoor-Andersen, Jan (2024): *Den digitalen Sozialstaat nutzendensorientiert gestalten*. Whitepaper der Agora Digitale Transformation in Zusammenarbeit mit Deutscher Caritasverband.
- T-Online (2025): *Müssen Rentner bald keine Steuererklärung mehr machen?* Artikel bei T-Online am 19.7.2025. https://www.t-online.de/finanzen/ratgeber/altersvorsorge/gesetzliche-rente/id_100821680/steuern-auf-renten-gewerkschaft-fordert-direkten-abzug-ab-2026.html

- Vivalt, Eva/Rhodes, Elizabeth/Bartik, Alexander W./Broockman, David E./Krause, Patrick/Miller, Sarah (2025): *The Employment Effects of a Guaranteed Income: Experimental Evidence from Two U.S. States*. NBER Working Paper 32719. National Bureau of Economic Research.
- Wefix.Social (2024): *Wir machen den Sozialstaat nutzerfreundlich*. Berlin (mimeo).
- Wersig, Maria (2016): *Alleinerziehende besser unterstützen. Reformbedarf im Unterhaltsvorschussgesetz*. Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung, September 2016. Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2023): *Reform der Grund-sicherung*. Gutachten 05-2023. Berlin.
- Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags (2015): *Tax Credits zur Unterstützung niedriger Einkommen in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten*. WD 4 – 3000 – 029/15
- Zentrum für neue Sozialpolitik (2023): *Soziale Hilfen in Krisenzeiten – Hohes Zustimmungspotential für Verzicht auf Bedürftigkeitsprüfungen*. Policy Paper #04. <https://zentrum-neue-sozialpolitik.org/publikation/soziale-hilfen-in-krisenzeiten/>

Anhang

Abbildung 20: Tabelle mit Musterhaushalten zum Status quo

	Alleinstehend	Alleinerziehend ein Kind	Paar ohne Kinder	Paar mit zwei Kindern
Brutto	1.500,00	2.000,00	2.500,00	3.000,00
Steuern aktueller Tarif	-16,17	-21,50	0,00	-46,33
Sozialversicherungs- beiträge	-281,75	-419,00	-538,75	-621,00
Netto	1.202,08	1.559,50	1.961,25	2.332,67
Kindergeld		255,00		510,00
Bürgergeld	140,92	144,06	262,75	447,33
Kinderzuschlag	-	212,72	-	527,64
Wohngeld	185,61	287,20	104,01	461,31
Zur Verfügung ste- hendes Einkommen	1.343,00	2.314,70 1.958,56*	2.224,00	3.831,98 3.290,00*

Quelle: eigene Berechnungen, *ohne Wohngeld und Kinderzuschlag, Annahmen: Alleinverdiener*in, Wohnkosten gemäß Existenzminimumbericht (Abbildung 5)

Abbildung 21: Tabelle Alleinstehende nach Einkommen zum Status quo

Brutto	0	400,00	800,00	1.200,00	1.600,00	2.000,00
Steuern aktueller Tarif	0,00	0,00	0,00	0,00	-31,25	-93,17
Sozialversicherungs- beiträge	0,00	-14,40	-72,83	-192,22	-311,61	-431,00
Netto	0	385,60	727,17	1.007,78	1.257,14	1.475,83
Bürgergeld	995,00	769,40	535,83	335,22	85,86	0,00
Wohngeld		393,60	339,88	223,92	158,30	44,48
Zur Verfügung stehendes Einkommen	995,00	1.155,00	1.263,00	1.343,00	1.415,44 1,343,00*	1.520,31 1.475,83*

Quelle: eigene Berechnungen, *ohne Wohngeld, Annahme Wohnkosten: 432 Euro (341 kalt, 91 Heizkosten) gemäß Existenzminimumbericht (Abbildung 5)

Abbildung 22: Tabelle Alleinerziehende mit einem Kind nach Einkommen zum Status quo

Brutto	0	500,00	1.000,00	1.500,00	2.000,00	2.500,00
Steuern aktueller Tarif	-	-	-	-	-21,50	-107,42
Sozialversicherungsbeiträge	-	-18,00	-128,83	-273,92	-419,00	-523,75
Netto	0	482,00	871,17	1.226,08	1.559,50	1.868,83
Kindergeld	255,00	255,00	255,00	255,00	255,00	255,00
Bürgergeld	1 325,56	1 023,56	782,39	477,48	144,06	-
Kinderzuschlag	-	-	297,00	297,00	212,72	73,52
Wohngeld	674,59	561,87	494,23	361,47	287,20	156,72
Zur Verfügung stehendes Einkommen	1.580,56	1.760,56	1.917,40	2.139,55	2.314,42	2.354,07
			1.908,56*	1.958,56*	1.958,56 *	2.280,55*

Quelle: eigene Berechnungen, *ohne Wohngeld, Annahme Wohnkosten: 560 Euro (444 kalt, Heizkosten 116) gemäß Existenzminimumbericht (Abbildung 5)

Abbildung 23: Tabelle Paare ohne Kind nach Einkommen zum Status quo

Brutto	0	800,00	1.600,00	2.400,00	3.200,00	4.000,00
Steuern aktueller Tarif	-	-	-	-	-70,50	-212,00
Sozialversicherungsbeiträge	-	-72,83	-311,61	-517,20	-689,60	-862,00
Netto	0	727,17	1.288,39	1.882,80	2.439,90	2.926,00
Bürgergeld	1.876,00	1.416,83	935,61	341,20	-	-
Wohngeld	948,29	729,20	451,10	144,37	-	-
Zur Verfügung stehendes Einkommen	1.876,00	2.200,00	2.224,00	2.224,00	2.439,90	2.926,00

Quelle: eigene Berechnungen, Annahmen: Alleinverdiener*in, Wohnkosten: 864 Euro (682 kalt, Heizkosten 192) gemäß Existenzminimumbericht (Abbildung 5)

Abbildung 24: Tabelle Paare mit zwei Kindern nach Einkommen zum Status quo

Brutto	0	1.000,00	2.000,00	3.000,00	4.000,00	5.000,00
Steuern aktueller Tarif	-	-	-	-46,33	-220,17	-424,00
Sozialversicherungsbeiträge	-	-127,30	-414,00	-621,00	-828,00	-1.035,00
Netto	0	872,70	1.586,00	2.332,67	2.951,83	3.541,00
Kindergeld	510,00	510,00	510,00	510,00	510,00	510,00
Bürgergeld	2.402,00	1.857,30	1.194,00	447,33	-	-
Kinderzuschlag		594,00	594,00	527,64	249,02	-
Wohngeld	1.248,67	1.036,06	774,58	594,28	329,78	45,44
Zur Verfügung stehendes Einkommen	2.912,00	3.240,00	3.464,58	3.964,59	4.040,63	4.096,44
			3.290,00*	3.290,00*	3.461,83*	4.051,00*

Quelle: eigene Berechnungen, *ohne Wohngeld und Kinderzuschlag, Annahmen: Alleinverdiener*in, Wohnkosten: 1.120 Euro (888 kalt, Heizkosten 332) gemäß Existenzminimumbericht (Abbildung 5)

Abbildung 25: Auszahlmechanismen für unseren Vorschlag am Beispiel eines Alleinerziehenden-Haushalts mit einem Kind und 2.000 Euro Bruttoeinkommen

	Status quo	Basisgeld	Existenz-geld	Tax Credit	integrierter Steuertarif	Steuer-gutschrift (Wohn-bedarf)
Brutto	2.000,00	2.000,00	2.000,00	2.000,00	2.000,00	2.000,00
Basisgeld/Existenz-geld		563,00	1.648,12			
Steuern aktueller Tarif	-21,50			-21,50		
Steuern neuer Tarif		-584,50	-1.378,00		270,12	-289,88
Tax Credit				366,20		
Steuer-gutschrift						560,00
Netto nach Steuern	1.978,50	1.978,50	2.270,12	2.270,12	2.270,12	2.270,12
Sozialversicherung-sbeiträge	-419,00	-419,00	-419,00	-419,00	-419,00	-419,00
Netto nach Steuern und SV	1.559,50	1.559,50	1.851,12	1.851,12	1.851,12	1.851,12
Kindergeld/Kinderg-rundsicherung	255,00	397,00	397,00	397,00	397,00	397,00
Bürger-geld/Grundsi-cherung*	144,06	291,62	0	0	0	0
Kinderzuschlag	212,72	-	-	-	-	-
Wohngeld	287,20	-	-	-	-	-
Zur Verfügung stehendes Einkommen	2.314,42	2.248,12	2.248,12	2.248,12	2.248,12	2.248,12

Quelle: eigene Berechnungen, Annahme Wohnkosten: 560 Euro (Existenzminimumbericht, siehe Abbildung 5), * Annahmen für die Grundsicherungsberechnung in unserem Vorschlag: Transferentzugssrate 70% ohne 100 Euro-Freibetrag, Alleinerziehendenmehrbedarf: 135,12 Euro

Abbildung 26: Auswirkungen unseres Vorschlags am Beispiel eines Alleinerziehenden-Haushalts mit einem Kind nach Einkommen (ohne Basisgeld)

Brutto	0	500	1.000	1.500,00	2.000,00	2.500,00
Steuern	0	0	0	475,04	270,12	24,87
Netto nach Steuern	0	500,00	1.000,00	1.975,04	2.270,12	2.524,87
Sozialversicherungsbeträge	0	-18,00	-128,83	-273,92	-419,00	-523,75
Netto nach Steuern und SV	0	482,00	871,17	1.701,12	1.851,12	2.001,12
Kindergrundsicherung	397,00	397,00	397,00	397,00	397,00	397,00
Grundsicherung*	1.251,12	919,12	679,95	0	0	0
Zur Verfügung stehendes Einkommen	1.648,12	1.798,12	1.948,12	2.098,12	2.248,12	2.398,12
Status quo	1.580,56	1.760,56	1.917,40	2.139,55	2.314,42	2.354,07
Status quo (ohne Wohngeld und Kinderzuschlag)	1.580,56	1.760,56	1.908,56	1.958,56	1.958,56	2.280,55

Quelle: eigene Berechnungen, Annahme Wohnkosten: 560 Euro (Existenzminimumbericht, siehe Abbildung 5), * Grundsicherung in unserem Vorschlag: Transferenzzugsrate 70 % ohne 100 Euro-Freibetrag, Alleinerziehendenmehrbedarf: 135,12 Euro

Abbildung 27: Auswirkungen unseres Vorschlags am Beispiel eines Alleinerziehenden-Haushalts mit einem Kind nach Einkommen (mit Basisgeld)

Brutto	0	500	1.000	1.500,00	2.000,00	2.500,00
Basisgeld	563,00	563,00	563,00	563,00	563,00	563,00
Steuern	0	0	0	-87,96	-292,88	-538,13
Netto nach Steuern	563,00	1.063,00	1.563,00	1.975,04	2.270,12	2.524,87
Sozialversicherungsbeträge	0	-18,00	-128,83	-273,92	-419,00	-523,75
Netto nach Steuern und SV	563,00	1.045,00	1.434,17	1.701,12	1.851,12	2.001,12
Kindergrundsicherung	397,00	397,00	397,00	397,00	397,00	397,00
Grundsicherung*	688,12	356,12	116,95	0	0	0
Zur Verfügung stehendes Einkommen	1.648,12	1.798,12	1.948,12	2.098,12	2.248,12	2.398,12
Status quo	1.580,56	1.760,56	1.917,40	2.139,55	2.314,42	2.354,07
Status quo (ohne Wohngeld und Kinderzuschlag)	1.580,56	1.760,56	1.908,56	1.958,56	1.958,56	2.280,55

Quelle: eigene Berechnungen, Annahme Wohnkosten: 560 Euro (Existenzminimumbericht, siehe Abbildung 5), * Grundsicherung in unserem Vorschlag: Transferenzzugsrate 70 % ohne 100 Euro-Freibetrag, Alleinerziehendenmehrbedarf: 135,12 Euro

Abbildung 28: Auszahlmechanismen für unseren Vorschlag am Beispiel eines Paar-Haushalts ohne Kind und 2.500 Euro Bruttoeinkommen

	Status quo	Basisgeld	Existenz-geld	Tax Credit	integrierter Steuertarif	Steuer-gutschrift (Wohn-bedarf)
Brutto	2.500,00	2.500,00	2.500,00	2.500,00	2.500,00	2.500,00
Basisgeld/Existenz-geld		1.126,00	1.990,00			
Steuern aktueller Tarif	-	-	-	-	-	-
Steuern neuer Tarif		-347,25	-1.211,25		778,75	-85,25
Tax Credit				778,75		
Steuer-gutschrift						864,00
Netto nach Steuern	2.500,00	3.278,75	3.278,75	3.278,75	3.278,75	3.278,75
Sozialversicherung sbeiträge	-538,75	-538,75	-538,75	-538,75	-538,75	-538,75
Netto nach Steuern und SV	1.961,25	2.740,00	2.740,00	2.740,00	2.740,00	2.740,00
Bürgergeld/Grundsicherung	262,75	0	0	0	0	0
Wohngeld	104,01	-	-	-	-	-
Zur Verfügung stehendes Einkommen	2.224,00	2.740,00	2.740,00	2.740,00	2.740,00	2.740,00

Quelle: eigene Berechnungen, Annahme Wohnkosten: 864 Euro (Existenzminimumbereich, siehe Abbildung 5)

Abbildung 29: Auswirkungen unseres Vorschlags am Beispiel eines Paar-Haushalts ohne Kind und 2.500 Euro Bruttoeinkommen (ohne Basisgeld)

Brutto	0	800	1.600	2.400,00	3.200,00	4.000,00
Steuern				827,20	439,60	52,00
Netto nach Steuern	0	800,00	1.600,00	3.227,20	3.639,60	4.052,00
Sozialversicherung sbeiträge	0	-72,83	-311,61	-517,20	-689,60	-862,00
Netto nach Steuern und SV	0	727,17	1.288,39	2.710,00	2.950,00	3.190,00
Grundsicherung*	1.876,00	1.388,83	1.067,61	0	0	0
Zur Verfügung stehendes Einkommen	1.876,00	2.116,00	2.356,00	2.710,00	2.950,00	3.190,00
Status quo	1.876,00	2.200,00	2.224,00	2.224,00	2.439,90	2.926,00

Quelle: eigene Berechnungen, Annahme Wohnkosten: 864 Euro (Existenzminimumbereich, siehe Abbildung 5), * Grundsicherung in unserem Vorschlag: Transferentzugsrate 70% ohne 100 Euro-Freibetrag

Abbildung 30: Auswirkungen unseres Vorschlags am Beispiel eines Paar-Haushalts ohne Kind und 2.500 Euro Bruttoeinkommen (mit Basisgeld)

Brutto	0	800	1.600	2.400,00	3.200,00	4.000,00
Basisgeld	1.126,00	1.126,00	1.126,00	1.126,00	1.126,00	1.126,00
Steuern				-298,80	-686,40	-1.074,00
Netto nach Steuern	1.126,00	1.926,00	2.726,00	3.227,20	3.639,60	4.052,00
Sozialversicherungsbeträge	0	-72,83	-311,61	-517,20	-689,60	-862,00
Netto nach Steuern und SV	1.126,00	1.853,17	2.414,39	2.710,00	2.950,00	3.190,00
Grundsicherung*	750,00	262,83	0	0	0	0
Zur Verfügung stehendes Einkommen	1.876,00	2.116,00	2.414,39	2.710,00	2.950,00	3.190,00
Status quo	1.876,00	2.200,00	2.224,00	2.224,00	2.439,90	2.926,00

Quelle: eigene Berechnungen, Annahme Wohnkosten: 864 Euro (Existenzminimumbericht, siehe Abbildung 5), * Grundsicherung in unserem Vorschlag: Transferentzugsrate 70% ohne 100 Euro-Freibetrag

Abbildung 31: Auszahlmechanismen für unseren Vorschlag am Beispiel eines Paar-Haushalts mit zwei Kindern und 3.000 Euro Bruttoeinkommen

	Status quo	Basisgeld	Existenz-geld	Tax Credit	integrierter Steuertarif	Steuer-gutschrift (Wohnbedarf)
Brutto	3.000,00	3.000,00	3.000,00	3.000,00	3.000,00	3.000,00
Basisgeld/Existenz-geld		1.126,00	1.990,00			
Steuern aktueller Tarif	-46,33			-		
Steuern neuer Tarif		-373,00	-1.237,00		753,00	-367,00
Tax Credit				753,00		
Steuer-gutschrift						1.120,00
Netto nach Steuern	2.953,67	3.753,00	3.753,00	3.753,00	3.753,00	3.753,00
Sozialversicherungsbeträge	-621,00	-621,00	-621,00	-621,00	-621,00	-621,00
Netto nach Steuern und SV	2.332,67	3.132,00	3.132,00	3.132,00	3.132,00	3.132,00
Kindergeld/Kinderg-rundsicherung	510,00	794,00	794,00	794,00	794,00	794,00
Bürger-geld/Grundsi-cherung**	447,33					
Kinderzuschlag	527,64					
Wohngeld	461,31					
Zur Verfügung stehendes Einkommen	3.831,62 3.290,00*	3.926,00	3.926,00	3.926,00	3.926,00	3.926,00

Quelle: eigene Berechnungen, Annahme Wohnkosten: 560 Euro (Existenzminimumbericht, siehe Abbildung 5), *ohne Wohngeld und Kinderzuschlag

Abbildung 32: Auswirkungen unseres Vorschlags am Beispiel eines Paar-Haushalts mit zwei Kindern nach Einkommen (ohne Basisgeld)

Brutto	0	1.000,00	2.000,00	3.000,00	4.000,00	5.000,00
Steuern	0	0	0	753,00	260,00	-233,00
Netto nach Steuern	0	1.000,00	2.000,00	3.753,00	4.260,00	4.767,00
Sozialversicherungsbeträge	0	-127,30	-414,00	-621,00	-828,00	-1.035,00
Netto nach Steuern und SV	0	872,70	1.586,00	3.132,00	3.432,00	3.732,00
Kindergrundsicherung	794,00	794,00	794,00	794,00	794,00	794,00
Grundsicherung*	2.118,00	1.545,30	1.132,00			
Zur Verfügung stehendes Einkommen	2.912,00	3.212,00	3.512,00	3.926,00	4.226,00	4.526,00
Status quo	2.912,00	3.240,00	3.464,58	3.964,59	4.040,63	4.096,44
Status quo (ohne Wohngeld und Kinderzuschlag)	2.912,00	3.240,00	3.290,00	3.290,00	3.461,83	4.051,00

Quelle: eigene Berechnungen, Annahme Wohnkosten: 560 Euro (Existenzminimumbericht, siehe Abbildung 5), * Grundsicherung in unserem Vorschlag: Transferentzugsrate 70% ohne 100 Euro-Freibetrag

Abbildung 33: Auswirkungen unseres Vorschlags am Beispiel eines Paar-Haushalts mit zwei Kindern nach Einkommen (mit Basisgeld)

Brutto	0	1.000,00	2.000,00	3.000,00	4.000,00	5.000,00
Basisgeld	1.126,00	1.126,00	1.126,00	1.126,00	1.126,00	1.126,00
Steuern	0	0	0	-373,00	-866,00	-1.359,00
Netto nach Steuern	1.126,00	2.126,00	3.126,00	3.753,00	4.260,00	4.767,00
Sozialversicherungsbeträge	0	-127,30	-414,00	-621,00	-828,00	-1.035,00
Netto nach Steuern und SV	1.126,00	1.998,70	2.712,00	3.132,00	3.432,00	3.732,00
Kindergrundsicherung	794,00	794,00	794,00	794,00	794,00	794,00
Grundsicherung*	992,00	419,30	6,00	0	0	0
Zur Verfügung stehendes Einkommen	2.912,00	3.212,00	3.512,00	3.926,00	4.226,00	4.526,00
Status quo	2.912,00	3.240,00	3.464,58	3.964,59	4.040,63	4.096,44
Status quo (ohne Wohngeld und Kinderzuschlag)	2.912,00	3.240,00	3.290,00	3.290,00	3.461,83	4.051,00

Quelle: eigene Berechnungen, Annahme Wohnkosten: 560 Euro (Existenzminimumbericht, siehe Abbildung 5), * Grundsicherung in unserem Vorschlag: Transferentzugsrate 70% ohne 100 Euro-Freibetrag

Über die Autoren

Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn (Senior Researcher, ISÖ – Institut für Sozialökologie)

Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn ist Senior Expert und Gesellschafter der ISÖ – Institut für Sozial-ökologie gemeinnützige GmbH. Er ist habilitierter Volkswirt und war von 2008-2025 Mitglied des Deutschen Bundestags. 2007/08 war er Professor für Labour Economics an der Goethe-Universität Frankfurt am Main. Promotion (2001) und Habilitation (2006) in Volkswirtschaftslehre am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Goethe-Universität. Er ist Mitglied im sozialpolitischen Ausschuss des Vereins für Socialpolitik. Wissenschaftlich hat er vor allem empirische Forschungsprojekte zu Armuts- und Verteilungsfragen, inklusive Mikrosimulationen zu Kosten und Arbeitsmarkteffekten sozialpolitischer Maßnahmen durchgeführt. In der Lehre hat er darüber hinaus zahlreiche Lehrveranstaltungen zum sozialen Sicherungssystem in Deutschland durchgeführt. Im Bundestag war er Sprecher für Rentenpolitik (2009-13), Sprecher für Sozialpolitik (2014-2017), Sprecher für Arbeitsmarktpolitik (2017-21) sowie Obmann im Arbeits- und Sozialausschuss (2021-25). Darüber hinaus war er Mitglied (2019-21) bzw. stellvertretendes Mitglied (2021-25) im Finanzausschuss und insbesondere für Themen der Einkommensteuer zuständig, darunter die Themen negative Einkommensteuer und Kindergrundsicherung. Er hat mehrere Gutachten der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen zur Schnittstelle zwischen Grundsicherung und Steuersystem mitbegleitet und hat in der vergangenen Legislaturperiode u. a. die Themen Bürgergeld und Kindergrundsicherung mitverhandelt und war auch für das Thema Klimageld zuständig.

Prof. Dr. Michael Opielka (Wissenschaftlicher Leiter, ISÖ – Institut für Sozialökologie)

Prof. Opielka ist Wissenschaftlicher Leiter und Geschäftsführer des ISÖ – Institut für Sozialökologie gemeinnützige GmbH in Siegburg. Er war 2000 bis 2025 Professor für Sozialpolitik an der Ernst-Abbe-Hochschule Jena. 2012 bis 2016 leitete er zudem das IZT – Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung in Berlin. 2015 Gastprofessor für Soziale Nachhaltigkeit an der Universität Leipzig. Visiting Scholar UC Berkeley (1990-1, 2005-6). Promotion (HU Berlin 1996) und Habilitation (Univ. Hamburg 2008) in Soziologie.

Dr. Stefan Bach (DIW Berlin)

Dr. Stefan Bach ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Staat des DIW Berlin. Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln Dipl.-Volkswirt (1990), Promotion an der Universität zu Köln (1992), Habilitation in Volkswirtschaftslehre an der Universität Potsdam (2010). 2011-2017 Privatdozent an der Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät. Forschungs- und Beratungsschwerpunkte: empirische Finanzwissenschaft, insbesondere Besteuerung, Sozialpolitik, Einkommens- und Vermögensverteilung sowie die Entwicklung von Mikrosimulationsmodellen zur Besteuerung und zur Sozialpolitik

Für die Inhalte der vorliegenden Publikation sind ausschließlich die Verfasser verantwortlich.

Impressum

DIFIS - Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung

Direktorin: Prof. Dr. Ute Klammer (Universität Duisburg-Essen)

Stellv. Direktor: Prof. Dr. Frank Nullmeier (Universität Bremen)

Standort Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Forsthausweg 2, 47057 Duisburg

Standort Bremen: SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik,

Mary-Somerville-Straße 5, 28359 Bremen

Homepage: www.difis.org

Erscheinungsort und -datum: Duisburg/Bremen, November 2025

Inhaltliche Betreuung: Prof. Dr. Frank Nullmeier

Betreuung der Publikationsreihe: Dr. Miruna Bacali

ISSN: 2748-7199