

# Zukunft der Grundsicherung – Komplexität erfordert Interdisziplinarität

Horst Bruns

## AUF EINEN BLICK

---

- Das System der existenzsichernden Leistungen ist komplex und bedarf laut mehrerer Gutachten einer Reform. Die Forderungen der Gutachter\*innen sind jedoch kritisch zu hinterfragen.
  - Eine Vereinfachung von Regelungen und Verfahren muss die jeweiligen Zusammenhänge zwischen Lebenslagen und Sozialgesetzen berücksichtigen. Pauschalisierung und Automatisierung dürfen nicht zulasten sozialer Gerechtigkeit gehen.
  - Die Rechtswissenschaft muss hingegen die Ergebnisse der sozialwissenschaftlichen Forschung würdigen. Eine Reform, die der Komplexität der Lebenswirklichkeit gerecht werden soll, muss im interdisziplinären Austausch erfolgen.
- 

## REFORMBEDARF

In jüngster Zeit mehren sich die Stimmen, die fordern, angesichts der Komplexität des Sozialstaats eine umfassende Rechtsvereinfachung vorzunehmen, weil Einzelreformen nicht mehr ausreichend seien. Die Diskussion speist sich vor allem aus zwei Gutachten, die das mittlerweile gescheiterte Vorhaben der Kindergrundsicherung zum Anlass nahmen. Im September 2023 forderte der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) eine Reform der Grundsicherung, indem die Leistungen Bürgergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld anhand der Bedarfe von Kindern und Erwachsenen sowie dem Wohnbedarf umgestaltet werden.<sup>1</sup> Hieran knüpfte im März 2024 das Gutachten des Nationalen Normenkontrollrats (NKR) an, um über Pauschalisierung und Automatisierung Wege aus der Komplexitätsfalle zu finden.<sup>2</sup>

Wie das System der existenzsichernden Leistungen neu strukturiert werden müsste, um für alle Beteiligten eine Verbesserung zu erreichen, wird in der

nächsten Legislaturperiode des Bundestags eine zentrale Frage darstellen. Umso dringender ist es, dass sich alle Disziplinen, die sich der Sozialpolitik widmen, in diese Diskussion einbringen. Jedoch zeigt die Literaturstudie von Bogumil und Gräfe zur *Fragmentierung der Sozialpolitik*, dass der Anteil rechtswissenschaftlicher Beiträge im Vergleich zu den sozialwissenschaftlichen Beiträgen deutlich geringer ist.<sup>3</sup> Zwar ist die Abgrenzung von Rechtskreisen und einzelnen Leistungen ein wesentlicher Aspekt der juristischen Literatur, doch werden diese Erkenntnisse meist nur in Gesetzeskommentaren diskutiert.

Zunächst muss bei der Lektüre der beiden genannten Gutachten festgestellt werden, dass einzelne Normen nicht vollständig erfasst und rechtliche Zusammenhänge nicht näher erläutert wurden. Daher soll hier aus rechtlicher Sicht untersucht werden, inwieweit sich die einzelnen Vorschläge aus den Gutachten aufrechterhalten lassen.

## UMSTRUKTURIERUNG

Momentan erstrecken sich die existenzsichernden Leistungen über mehrere Gesetze. Deshalb schlägt der Wissenschaftliche Beirat beim BMF vor, die individuellen, alltäglichen Bedarfe von Kindern und Jugendlichen sowie Erwachsenen vom Wohnbedarf zu trennen.<sup>1</sup> Im Gutachten des Normenkontrollrats wird darüber hinaus eine Differenzierung nach Regel- und Sonderbedarfen als sinnvoll angesehen, um eine Automatisierung von Prozessen zu erleichtern.<sup>2</sup> Dies wäre so weit nachvollziehbar, würden die persönlichen Bedarfe einzeln betrachtet, während der Wohnbedarf für einen Haushalt als Ganzes geprüft würde – unabhängig davon, ob die Personen verwandt oder verschwägert sind.

Vor allem die Idee, den Wohnbedarf auf Haushaltsebene zu ermitteln, führt zu neuen Umsetzungsproblemen. Im Bürgergeld, der Hilfe zum Lebensunterhalt sowie der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung werden die Regel- und Mehrbedarfe sowie die Bedarfe zu Unterkunft und Heizung für die jeweilige Bedarfs- bzw. Einsatzgemeinschaft zusammen geprüft, weil dies der Lebens- und Wirtschaftsgemeinschaft einer Familie entspricht. Nach den Vorschlägen der beiden Gutachten wären entgegen der darin geforderten Trennung die Bedarfs- und Einkommensprüfungen der verschiedenen Personen weiterhin aufeinander zu beziehen, soweit Unterhaltspflichten bestehen. Darüber hinaus fänden beim Wohnbedarf je nach Haushalt Personen Berücksichtigung, die bislang nicht in die Prüfung einbezogen werden. Das wirft leistungs- und datenschutzrechtliche Fragen auf (man denke nur an eine zweckorientierte Wohngemeinschaft im Übergang vom Studium zum Beruf).

## PAUSCHALISIERUNG

Mit einer Pauschalisierung von Leistungen soll eine Automatisierung der Abläufe erreicht werden. Hierdurch wird ein Abbau von Verwaltungsaufwand erwartet, wobei eine geringere Einzelfallgerechtigkeit für vertretbar gehalten wird. Zum einen wäre es fraglich, ob das mit den Zielen des Sozialgesetzbuchs (§§ 1, 2 SGB I) vereinbar wäre, die sich aus den Sozialstaatsgeboten ableiten. Zum anderen empfiehlt sich hier ein genauer Blick in das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF. Während im regionalen Vergleich Bürgergeldbezieher\*innen Ansprüche in

gleicher Höhe haben, bestehen bei Familien, die ergänzend Kindergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld erhalten (laut Gutachten das zweite Grundsicherungssystem), deutliche Unterschiede in dem mit den Sozialleistungen verfügbaren Einkommen, je nachdem, wo sie leben.<sup>1</sup>

Die Ursache hierfür liegt nicht in zu detaillierten Regelungen, sondern in mehreren Pauschalisierungen, die im Wohngeldgesetz und beim Kinderzuschlag vorgesehen sind (insbesondere regionale Mietstufen und pauschale Absetzungen). Je weitreichender in einem Gesetz Pauschalen vorgesehen sind, desto mehr wird Ungleiches gleichbehandelt. Das verfassungsmäßige Gebot der Menschenwürde fordert jedoch, dass ein IT-Fachverfahren sich den Lebenslagen der Menschen anpassen soll und nicht umgekehrt. Im Bürgergeld sind hilfreiche Pauschalen nur dort vorgesehen, wo der Verwaltungsaufwand für Berechtigte und Jobcenter sonst zu hoch wäre.

## EINKOMMENSBEGRIFF

Bei den verschiedenen Gesetzen zur finanziellen Existenzsicherung, die von unterschiedlichen persönlichen Voraussetzungen abhängen (u. a. Alter und Erwerbsfähigkeit), ist gerade bei gemischten Bedarfsgemeinschaften eine Harmonisierung der Einkommensregelungen zwischen SGB II und XII sinnvoll.

Jedoch erscheint bei einer Generalisierung für das gesamte Sozialgesetzbuch Zurückhaltung geboten, da unterschiedliche Logiken hinter den jeweiligen Einkommensbegriffen stehen. Die Jugendhilfe und die Eingliederungshilfe berücksichtigen die vergangenen Einkünfte, um einen anteiligen Beitrag zur Leistung zu ermitteln. Für das Bürgergeld und die Sozialhilfe müssen hingegen alle aktuellen Einkünfte bekannt sein, weil eine gegenwärtige Notlage gelindert werden soll. Zusätzlich sind bei den Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums die konkreten Absetzungen zu berücksichtigen, die das verfügbare Einkommen mindern. Diese Informationen sind für jeden Einzelfall zu ermitteln und lassen sich nur begrenzt pauschalisieren. Schließlich berücksichtigen einige Leistungen wie Arbeitslosengeld und Elterngeld nur solche Einnahmen, die einen Bezug zur Erwerbstätigkeit aufweisen.

## VOR- UND NACHRANG

Laut Bogumil und Gräfe würden die Regelungen zu Vor- und Nachrang in den Sozialgesetzbüchern zu einer Fragmentierung der Leistungsansprüche führen.<sup>3</sup> Diese Regeln lenken jedoch wie Vorfahrtsschilder im Straßenverkehr die Anspruchsprüfung an den verschiedenen Schnittstellen des Sozialrechts. Hierbei knüpfen die Vor- und Nachrangregeln überwiegend an persönliche Voraussetzungen an, die grundsätzlich eindeutig definiert sind. In manchen Fällen erschließen sich die Zusammenhänge erst auf den zweiten Blick: Zum Beispiel kann beim Bezug von Bürgergeld die Durchsetzung eines Unterhaltsanspruchs gegen einen Elternteil beim Jobcenter besser angesiedelt sein, um den Gesamtfall durch eine Stelle bearbeiten zu lassen.

Abgrenzungsprobleme bestehen hingegen bezüglich des Alters in der Jugendhilfe, wonach einerseits Leistungen für junge Erwachsene möglich sind, andererseits weitere Leistungsträger zuständig sein könnten. Aus der Praxis wird oft berichtet, dass mit Erreichen der Volljährigkeit Jugendämter sich nicht mehr als zuständig betrachten. Dies betrifft vor allem die Schnittstellen zum Jobcenter sowie zur Eingliederungs- und Sozialhilfe.

Schwierigkeiten ergeben sich vor allem, wenn Bedarfe dringend sind und Übergänge zwischen Leistungsträgern organisiert werden müssen, um bspw. eine Anschlussrehabilitation, die Versorgung mit Hilfsmitteln oder die Pflege zu gewährleisten. Die Vorschriften zur schnellen Klärung der Zuständigkeit können auch das Gegenteil bewirken, wenn die Weiterleitung von Anträgen zu deren ‚Erledigung‘ genutzt wird.

## EMPIRIE

Nun könnte man annehmen, die Sozialgesetzbücher seien logisch geschlossen aufgebaut. Jedoch zeigt die sozialwissenschaftliche Forschung, dass die Nichtinanspruchnahme ein systematisches Problem ist, weil der Sozialstaat bestimmte Personenkreise nicht ausreichend adressiert (z. B. junge Erwachsene).

Van Rießen hat verschiedene Ursachen der Nichtnutzung aufgezeigt, wonach potenzielle Leistungsberechtigte eine Nutzenabwägung treffen würden. Dabei stehen einer staatlichen Unterstützung eine aufwendige Antragstellung, lange Verfahren, erwartete Stigmatisierungen und schlechte Erfahrungen im Behördenkontakt gegenüber. Die Sozialverwaltung

könnte mit Verbesserungen bei Information und Beratung, in der Gestaltung von Formularen sowie der Erreichbarkeit schon zu einer Verbesserung beitragen.<sup>4</sup>

Eigentlich verfügt das Sozialgesetzbuch, wie Janda in ihrer Studie zur Zugänglichkeit des Sozialstaats darlegt, über die erforderlichen Grundlagen.<sup>5</sup> Ebenso sind die Mitwirkungspflichten der Antragsteller\*innen nicht zwingend festgelegt und bewegen sich in bestimmten Grenzen. Bspw. soll in der Regel ein Antragsvordruck verwendet werden – muss es aber nicht.

Jedoch setzt sich die Rechtswissenschaft bislang nicht hinreichend mit der Frage auseinander, wie Rechtsnormen in der Lebenswirklichkeit umgesetzt werden.<sup>5</sup> Diese Kritik betrifft zunächst die Aus- und Fortbildung von Mitarbeiter\*innen in der Sozialverwaltung. Bspw. ist das Studium für den Kommunalverwaltungsdienst meist generalistisch ausgerichtet, weshalb nur Ausschnitte des Sozialrechts gelehrt werden können. Darüber hinaus sind bei der Gestaltung von Sozialgesetzen deren Wechselwirkungen mit anderen Leistungen und Lebensbereichen zu bedenken. Gerade im Dreieck von Bürgergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld können Armutsbetroffene nur schwer erkennen, welche Ansprüche sie haben.

## FAZIT

Der Zielrichtung der Gutachten ist zuzustimmen: Die Parallelsysteme in der Existenzsicherung sind abzubauen und die Einkommensvorschriften anzugleichen. Die Einführung einer einheitlichen Grundsicherung wäre daher zu begrüßen.

Ein solches Vorhaben kann nur gelingen, wenn die künftigen Regelungen mit Bezug auf das Gesamtsystem des Sozialgesetzbuchs mit den betroffenen Menschen und den beteiligten Akteuren betrachtet werden. Forderungen nach ‚weitreichenden‘ Reformen, ohne die gesetzlichen Wege und Hindernisse zu benennen, bieten einer rechtsstaatlich orientierten Verwaltung kein umsetzbares Handlungskonzept. Vielmehr ist ein interdisziplinärer Dialog von Sozial-, Wirtschafts- und Rechtswissenschaften erforderlich, um umsetzbare Vorschläge zu formulieren. Am Reißbrett entworfene Konzepte, welche die rechtlichen und sozialen Zusammenhänge nicht beachten, erzeugen lediglich neue Schnittstellen.

---

### Literatur

- <sup>1</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. 2023. Reform der Grundsicherung. Stellungnahme 05/2023. Berlin.
- <sup>2</sup> Sicken, Julius, Maximilian Lennart Nagel und Felix Dinnessen. 2024. *Wege aus der Komplexitätsfalle – Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen*. Berlin: Nationaler Normenkontrollrat.
- <sup>3</sup> Bogumil, Jörg und Philipp Gräfe. 2024. Fragmentierung der Sozialpolitik – Schnittstellen und Brüche zwischen unterschiedlichen Sozialpolitikfeldern. Eine Literaturstudie. DIFIS-Studie 2024/6. Duisburg/Bremen: Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung.
- <sup>4</sup> van Rießen, Anne. 2024. Ursachen der Nichtnutzung von monetären und infrastrukturellen sozialpolitischen Leistungen – eine Einordnung. DIFIS-Studie 2024/7. Duisburg/Bremen: Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung.
- <sup>5</sup> Janda, Constanze. 2024. Zugänglichkeit des Sozialstaats – Wege aus der Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen. DIFIS-Studie 2024/9. Duisburg/Bremen: Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung.

### Über den Autoren

**Horst Bruns** ist Dozent für Sozialrecht an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen (HSPV NRW) und lehrt Bürgergeld, Sozialhilfe und Sozialverfahrensrecht. Zuvor war er mehrere Jahre Abteilungsleiter beim Landschaftsverband Rheinland im Fachbereich Soziale Entschädigung.

Für die Inhalte der vorliegenden Publikation ist ausschließlich der 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](http://www.difis.org)

**Erscheinungsort und -datum:** Duisburg/Bremen, Februar 2025

**Inhaltliche Betreuung:** Dr. Lara Altenstädter, Dr. Miruna Bacali

**Betreuung der Publikationsreihe:** Dr. Miruna Bacali

**ISSN:** 2748-680X