

Franziska Vollmer

Einheitliche Grundsicherung

Vorschlag zur Zusammenführung der Grundsicherung, des Kinderzuschlags und des Wohngelds in eine Leistung

AUF EINEN BLICK

- Die steuerfinanzierten einkommens- und bedarfsgeprüften Leistungen – vor allem das Zusammenwirken von Bürgergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld – sind zu kompliziert und häufig ungerecht.
- Die Unterstützung bei Einkommensknappeit muss möglichst einfach ausgestaltet sein, damit die Leistungen von den Betroffenen leicht in Anspruch genommen und von der Verwaltung effizient vollzogen werden können. Der Gesetzgeber muss den Inhalt seiner Entscheidungen überblicken können. Für klarere Regelungen sind institutionelle Interessen zurückzustellen.
- Eine gerechte Leistung sichert das Existenzminimum und gewährleistet, dass Familien bei zusätzlichem Bruttoeinkommen im Ergebnis immer auch zusätzliches Einkommen zur Verfügung haben.

- Als Lösung wird eine einheitliche, zugängliche und gerechte Leistung für Familien ohne oder mit knappen Einkommen vorgeschlagen.

ABSTRACT DEUTSCH

Die DIFIS-Studie weist auf die unzureichende Absicherung von Kindern und Eltern aus einkommensschwachen Familien hin. Das Zusammenwirken der steuerfinanzierten Grundsicherungsleistungen Bürgergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld ist zu kompliziert und teilweise ungerecht. Eine Zuständigkeit für die Ausgestaltung insgesamt fehlt.

Als Lösung wird auf der Grundlage langjähriger Verwaltungserfahrung die Einführung einer einheitlichen Grundsicherungsleistung vorgeschlagen. Es wird aufgezeigt, inwiefern dies eine Maßnahme zum Bürokratieabbau wäre, im Ergebnis mit massiv entlastender Wirkung für Verwaltungen und Bürger*innen. Unter Einbeziehung verschiedener Alternativvorschläge wird herausgearbeitet, dass mit einer einheitlichen Leistung am besten ein bedarfsgerechtes Ausgangsniveau und zugleich eine leistungsgerechte Berücksichtigung von Erwerbseinkommen gewährleistet werden kann, bei der sich zusätzliches Einkommen immer auszahlt.

Reformen dieser Reichweite sind herausfordernd. Angesichts zunehmender Demokratieskepsis ist es höchste Zeit für eine Verständigung, um Rechtsbereiche ungeachtet institutioneller Eigeninteressen möglichst sachorientiert, gerecht und nachvollziehbar zu regeln.

ENGLISH ABSTRACT

The DIFIS study highlights the inadequate support for children and parents from low-income families. The interplay of tax-financed basic security benefits, citizens' benefit, child allowance for low-income families, and housing benefit is too complicated and partially unfair. There is a lack of responsibility for the overall design. As a solution, based on many years of administrative experience, the establishment of a uniform basic security benefit is proposed. It is demonstrated how this would be a measure to reduce bureaucracy, ultimately leading to significant relief for administrations and citizens. By including various alternative proposals, it is outlined that a uniform benefit can best ensure a needs-based starting level while also considering earned income fairly, where additional income always pays off.

Reforms of this scope are challenging. In light of increasing skepticism towards democracy, it is high time for an understanding to regulate

areas of law as objectively, fairly, and transparently as possible, regardless of institutional self-interests.

Inhalt

1	Einleitung.....	7
2	Ausgangslage: Für Familien praktisch drei Leistungen mit dem gleichen Zweck	8
3	Herausforderungen für eine gute Grundsicherung für Familien	9
3.1.	Vorbemerkungen zu (Kinder-)Armut und Stigmatisierung	9
3.2.	In der Sache gerecht: Ausgangshöhe und Ausgestaltung des Transferentzugs..	11
	Zur Ausgangshöhe	11
	Zum Transferentzug	11
	Exkurs: ‚Anrechnung‘ von Kindergeld	15
3.3.	Einfacher in Ausgestaltung und Verfahren	15
4	Lösungsvorschlag: Eine einheitliche Grundsicherungsleistung	18
4.1.	Vorteile in der Sache	18
	Leichtere Inanspruchnahme.....	19
	Leistungsgerechte Ausgestaltung	19
	Stigmatisierung reduziert	19
4.2.	Organisatorische Argumente	20
	Einheitlicher Begriff.....	20
	Eine zuständige Stelle	21
	Eine Gesetzgebungszuständigkeit.....	23
	Einheitliche Aufsicht.....	23
	Einheitliche Finanzierung	23
	Eine Gerichtsbarkeit	24
	Einfachere Digitalisierung	24
	Eine Statistik.....	25
4.3.	Herausforderungen bei einer Umsetzung.....	25
	Inhaltliche Ausgestaltung im einzelnen	25
	Organisatorische Herausforderungen	26
4.4.	Überlegungen zu einer schrittweisen Umsetzung	26
5	Alternativen in der Diskussion.....	27
5.1.	Kindergrundsicherung.....	27
5.2.	Fürsorgeleistungen auf drei Ebenen, für Kinder, Eltern und den Haushalt	28
	Verdreifachung der Zuständigkeiten	29
	Parallel, aber engstens abgestimmt?	29
5.3.	Zusammenführung von Wohngeld und Kinderzuschlag	30
	Integration des Wohngeldes in den Kinderzuschlag.....	30
	Integration des Kinderzuschlags in das Wohngeld	31
5.4.	Eine zweite, vorgelagerte Grundsicherung.....	32
	Anlehnung an Grundsicherung	32

Vereinfachungspotenzial Wohnkosten, zugleich allgemein zu den Zielkonflikten bei Pauschalierung	34
Vereinfachungspotenzial Vermögensprüfung, zugleich allgemein zu den Zielkonflikten bei Nachweispflichten	35
Vereinfachungspotenzial Einkommensermittlung	36
Vereinfachungspotenzial Bewilligungszeitraum.....	37
Zusammenfassende Bewertung zu pauschalen vorgelagerten Leistungen	37
5.5. Einzelne Maßnahmen in der Diskussion	38
Einheitliche Rechtsbegriffe	38
Konzentration der Leistungen bei einem Ressort und/oder bei einer Gerichtsbarkeit...	39
Digitalisierung, Datenaustausch, automatisierte Grundsicherung	39
Einheitliche Anlaufstelle und umfassende Beratung.....	41
Informationskampagnen	41
6 Zusammenfassung	42
Literatur	46

1 Einleitung

Die Unterstützung von Personen – insbesondere in Familien – mit im Verhältnis zum Bedarf geringen Einkommen ist dringend reformbedürftig. Das Zusammenwirken der verschiedenen Leistungen ist so kompliziert, dass viele Betroffene die ihnen zustehenden Ansprüche faktisch nicht oder nur eingeschränkt realisieren. Gerade bei Kindern aus einkommensschwachen Familien kommt die notwendige Unterstützung oft nicht an. Zudem widerspricht die Ausgestaltung der Leistungen grundlegenden Gerechtigkeitsforderungen, weil zusätzliches Erwerbseinkommen sich häufig in keiner Weise auszahlt (unter 2.).

Um Familien und Kinder mit knappen Einkommen künftig zugänglich und gerecht abzusichern, wird hier – nach Darlegungen der Herausforderungen für eine gute Grundsicherung (unter 3.) – vorgeschlagen, schrittweise ein einziges Grundsicherungssystem einzuführen. Dabei liegt der Schwerpunkt der Ausführungen auf Überlegungen, den Kinderzuschlag und das Wohngeld in das SGB II¹ zu integrieren. Für einen solchen grundlegenden Systemwechsel hin zu einer einheitlichen Absicherung sprechen Vorteile in der Sache (unter 4.1) und viele organisatorische Argumente (unter 4.2). Herausforderungen bei einer Umsetzung und Überlegungen zu einem schrittweisen Vorgehen schließen sich an (unter 4.3 und 4.4).

Weitere Lösungsvorschläge werden diskutiert. So sollte etwa mit der Kindergrundsicherung das Problem der knappen und schwer zugänglichen Absicherung von Kindern angegangen werden. Das unter anderem von der Ampelkoalition von 2021 bis 2024 verfolgte Konzept, parallel zu den Grundsicherungsleistungen für Erwachsene eigenständige und vom Bedarf abhängige Leistungen für Kinder einzuführen,² hätte die Unterstützung jedoch nicht einfacher, sondern noch komplizierter gemacht, und ist dementsprechend gescheitert (5.1). Mittlerweile verbreitet sich die Idee, Fürsorgeleistungen auf drei Ebenen einzuführen, also auch für Kinder und Eltern auf je gesonderten Ebenen, aber noch zusätzlich einer Komponente für das Wohnen auf Haushaltsebene. Die damit bezweckte Vereinfachung dürfte sich im Vollzug ebenfalls ins Gegenteil verkehren (hierzu unter 5.2). Im Anschluss werden Überlegungen zur Zusammenführung von Wohngeld und Kinderzuschlag aufgegriffen (5.3), eine neue einheitliche, dem Bürgergeld vorgelagerte Leistung diskutiert (5.4) und verschiedene Einzelmaßnahmen zum Bürokratieabbau erörtert (5.5), bevor schließlich die Überlegungen zur einheitlichen Grundsicherung zusammengefasst werden (unter 6).

¹ Zweites Buch Sozialgesetzbuch – Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende. Bis Ende 2022 wurde die Leistung Arbeitslosengeld II/Sozialgeld oder umgangssprachlich auch Hartz IV genannt.

² Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Bundeskindergrundsicherung vom 6.11.2023, BT-Drucksache 20/9092.

2 Ausgangslage: Für Familien praktisch drei Leistungen mit dem gleichen Zweck

Das derzeitige System steuerfinanzierter, bedarfs- und zugleich einkommensabhängiger Leistungen, auch Grundsicherungs-, Transferleistungen oder Fürsorgeleistungen genannt, besteht aus den Leistungen nach dem SGB II (Bürgergeld), dem Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz und dem Kinderzuschlag nach dem Bundeskindergeldgesetz. Auch die Leistungen nach dem SGB XII für nicht erwerbsfähige Personen,³ Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz, die Berufsausbildungsbeihilfe nach dem SGB III⁴ und nach dem Asylbewerberleistungsgesetz gehören dazu.

Diese steuerfinanzierten, bedarfsgeprüften Leistungen verfolgen im Kern ein gemeinsames Ziel: Sie sollen sicherstellen, dass Personen mit unzureichendem Einkommen Unterstützung erhalten.⁵ Ob das Einkommen einer Person oder (Bedarfs-)Gemeinschaft ausreicht, um Wohnkosten und Lebensunterhalt selbst zu tragen, und in welcher Höhe Leistungen gewährt werden, ist Gegenstand politischer Aushandlung.

Die einzelnen Leistungen haben unterschiedliche Anwendungsbereiche. Entsprechend ist abzugrenzen, in welchem System Anspruch auf Unterstützung besteht. Die Ansprüche gelten nebeneinander.

Zusätzlich gibt es bei den bedarfsgeprüften Leistungen auch vorrangige und nachrangige Leistungen. So müssen Wohngeld und Kinderzuschlag – vorrangig – in Anspruch genommen werden, wenn das Einkommen so hoch ist, dass mit den genannten Leistungen ein Bedarf nach SGB II vermieden werden kann.⁶ Speziell für Familien, bei denen mindestens eine Person erwerbsfähig ist, kommen schließlich im vorrangigen System zwei Leistungen parallel in Betracht: Der Kinderzuschlag und das Wohngeld sollen sich hier ergänzen. Die zugespitzte Problemlage in diesen Fällen steht nachfolgend im Mittelpunkt.⁷

³ Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe –, dort geregelt ist zum einen die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel und zum anderen die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem 4. Kapitel.

⁴ Drittes Buch Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung –.

⁵ Soweit für die bisherige Differenzierung angeführt wird, dass sich das SGB II mit Bezug auf den vollen Bedarf und das Wohngeld, das lediglich einen Zuschuss gewährt, substantiell unterscheiden würden, vermag das nicht zu überzeugen. Auch das SGB II wirkt praktisch wie ein Zuschuss, sobald Teile des Existenzbedarfs mit eigenem Einkommen gedeckt werden können.

⁶ Wohngeld ist im Gegensatz zum Kinderzuschlag auch vorrangig zum SGB XII.

⁷ Zu den anderen Leistungen nur ganz knapp: Auch das Bundesausbildungsförderungsgesetz, das SGB XII oder das Asylbewerberleistungsgesetz haben jeweils spezielle Ausrichtungen, aufgrund derer für die Betroffenen eine Unterstützung erfolgt. Zugleich fehlt es an Begründungen, weshalb die jeweilige Absicherung über finanzielle Leistungen in den einzelnen Gesetzen nach eigenen und oft ganz unterschiedlichen Regelungen erfolgt. Dies führt zu mehrfachem Aufwand in der Gesetzgebung und im Vollzug, in der Rechts- und Fachaufsicht, Statistik und Rechtsprechung, mit zusätzlichen Herausforderungen an den jeweiligen Schnittstellen.

Praktisch kommen für Familien mit einer erwerbsfähigen Person also **zwei Grundsicherungssysteme** zur Anwendung (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2023, S. 8–12): das komplexe vorrangige Sicherungssystem bestehend aus Kinderzuschlag und/oder Wohngeld und das nachrangige System SGB II. Insgesamt kommen damit bei knappem Familieneinkommen **drei zweckgleiche Leistungen** in Betracht.⁸

Für die Bürger*innen ist die Beantragung übermäßig kompliziert und aufwendig. Die Abgrenzung zwischen dem vorrangigen und dem nachrangigen Leistungssystem kann im Einzelfall sehr herausfordernd sein. Steigt das Einkommen auf einen bestimmten Wert oder sinkt der Bedarf, ist eine andere Behörde anzusteuern.⁹ Steht der Anspruch im vorrangigen System noch nicht fest, muss zuweilen das SGB II in Vorleistung gehen. Greift zunächst der Kinderzuschlag aus dem vorrangigen System und kommt es während des Bezugs zu Änderungen in den Verhältnissen, kommt sogar ein ergänzender Anspruch auf SGB II in Betracht. Praktisch schaffen es Berechtigte daher häufig nicht, alle ihre Ansprüche geltend zu machen. Auch die Verwaltung ist extrem gefordert.

Neben großem Aufwand und geringen Inanspruchnahmequoten besteht in der Sache ein erhebliches Folgeproblem: Im vorrangigen System, also bei den parallel zustehenden Ansprüchen Wohngeld und Kinderzuschlag, ist die Unterstützung in Abhängigkeit von Einkommen und Bedarfen unterm Strich nicht selten offensichtlich ungerecht. Trotz steigendem Bruttoeinkommen stagniert das Nettoeinkommen bzw. das verfügbare Einkommen. Denn auf das zusätzliche Brutto entfallen Steuern und Sozialabgaben und zudem werden Wohngeld und Kinderzuschlag abgeschmolzen. Insgesamt wird das Einkommen so oft vollständig entwertet, der Transferentzug insgesamt liegt zum Teil bei 100 %. Diese Ungerechtigkeit lässt sich politisch und rechtlich schwer adressieren, weil durch das komplexe Zusammenwirken der Leistungen Ursachen und Verantwortlichkeiten verschwimmen.

3 Herausforderungen für eine gute Grundsicherung für Familien

Um Familien und Kinder mit (zu) knappen Einkommen künftig gerecht und zugänglich abzusichern, müssen viele Herausforderungen bewältigt und Anforderungen erfüllt werden.

3.1. VORBEMERKUNGEN ZU (KINDER-)ARMUT UND STIGMATISIERUNG

Der ‚Kampf gegen Kinderarmut‘ ist ein viel bemühtes Schlagwort. Es gibt einen breiten Konsens, dass Kindern (Start-)Chancengleichheit gewährt werden soll. Um diese zu erreichen, bedarf es umfassender Bemühungen im Bereich der öffentlichen Infrastruktur (die hier nicht Thema sein soll) und einer fairen finanziellen Absicherung. Die finanzielle Absicherung von Kindern ist dabei nicht zu trennen von der finanziellen Absicherung ihrer Eltern, da letztere regelmäßig die Verantwortung für die Versorgung ihrer Kinder tragen und

⁸ Zusätzlich kommen ggf. auch weitere Sozialleistungen wie Unterhaltsvorschuss infrage.

⁹ Das ist so, als müsste man zu dem einen Finanzamt gehen, wenn man bis zu 10.000 Euro Einkommensteuern zahlen muss, und zu einem anderen, wenn es mehr ist. Falls man versehentlich die Steuererklärung im falschen Amt abgegeben hätte, müsste man, weil im Einzelnen verschiedene Regelungen gelten, eine völlig neue Erklärung – bei der andere Angaben erforderlich sind – abgeben.

für sich und ihre Kinder ‚aus einem Topf‘ wirtschaften. Ein isolierter Kampf gegen Kinderarmut kann daher nicht gelingen. Mit dieser einseitigen Fokussierung kann eine gute Absicherung von Kindern **und** ihren Familien nicht zielführend vorangetrieben werden.

Befasst man sich nun mit den Fürsorgeleistungen wie insbesondere dem derzeitigen Bürgergeld, dem Kinderzuschlag und dem Wohngeld, muss der Blick gleichzeitig auf Erwachsene und Kinder gerichtet werden. Es bedarf eines – soweit möglich – gemeinsamen Verständnisses, weshalb eine auskömmliche finanzielle Absicherung erfolgen soll. Während Kinder generell keine Verantwortung für ihre soziale Lage tragen, sind nach hiesiger Überzeugung auch bei Erwachsenen für einen Unterstützungsbedarf meist Bedarfslagen auslösend, die nicht selbst verschuldet oder vorwerfbar sind. Gründe sind häufig Krankheit, Sorge- oder Pflegearbeit (auch aufgrund unzureichender Infrastruktur), schlechte Bezahlung oder hohe Mieten, alles Fälle, in denen eine würdige und ermutigende Unterstützung angezeigt ist. Oft realisieren sich in unzureichenden Einkommen frühere ungleiche (Start-) Chancen. Häufig sind Personen im SGB II auch vollzeiterwerbstätig und trotzdem auf die Unterstützung angewiesen, weil sie wenig verdienen, aber wegen der Größe der Bedarfsgemeinschaft das Einkommen dennoch für das Nötigste nicht reicht.¹⁰ Stimmungsmache gegen Bürgergeldbezieher*innen und das Kleinrechnen ihrer Bedarfe sind daher fehl am Platz. Zugleich können und müssen die Möglichkeiten wirksamer Unterstützung und konstruktiven Forderns immer wieder ausgelotet werden, allgemein politisch, aber vor allem konkret im Einzelfall. Denn die Schwierigkeit, jemanden in den bestehenden Arbeitsmarkt zu vermitteln, etwa wegen fehlender Qualifikation, und mangelnde Bereitschaft spielen auch eine Rolle.

Der Ausgleich von besonderen Belastungssituationen, die nicht anderweitig aufgefangen werden,¹¹ über eine gute Grundsicherung ist jedenfalls eine zentrale gesetzgeberische Aufgabe im Sozialstaat. Dass ein faires System nicht ausgenutzt wird, ist dagegen vor allem die Aufgabe des Vollzugs. Der Gesetzgeber muss die Leistungen mit Blick auf die Menschen konzipieren, die sie brauchen, und nicht an denen ausrichten, die sie missbrauchen könnten. Die berechtigten Interessen der unzweifelhaft Unterstützungsbedürftigen müssen dabei Dreh- und Angelpunkt sein.

Der Stigmatisierung von Menschen mit wenig Einkommen, wie sie in den politischen Debatten Alltag ist, muss staatlicherseits insgesamt entgegengewirkt werden. Dem Vollzug der Sozialleistungen gilt hier ein besonderes Augenmerk. Aber auch die Gesetzgebung ist gefordert. So besteht in der Gewährung unterschiedlich konnotierter Leistungen, wie es etwa bei der ‚Familienleistung‘ Kinderzuschlag und der Sozialleistung SGB II der Fall ist, die Gefahr, dass eine unterschiedliche Wertung beider Leistungen eine Abwertung der einen impliziert (dazu mehr unter *Stigmatisierung reduziert*). Eine breite Stigmatisierung von Personen im Bürgergeldbezug ginge und geht in unvertretbarer Weise auf Kosten der Kinder, aber auch z. B. auf Kosten der Frauen, die wegen niedriger Einkommen und der umfangreichen Übernahme von Care-Aufgaben auf diese Unterstützung angewiesen sind. Werden Kinder als Teil der Familie wahrgenommen, wie sie einer sind, und sollen die Chancengleichheit von Kindern und der Kampf gegen Kinderarmut nicht nur Programmsätze bleiben, bedarf es eines politikleitenden Bekenntnisses zum Kampf gegen Armut generell.

¹⁰ So waren etwa im Mai 2024 rund 83.000 SGB-II-Berechtigte vollzeitbeschäftigt, vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Erwerbstätige erwerbsfähige Leistungsberechtigte – Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise (Monats- und Jahreszahlen).

¹¹ Z. B., weil die Krankenversicherung nicht greift, kein ausreichender Unterhalt zusteht etc.

3.2. IN DER SACHE GERECHT: AUSGANGSHÖHE UND AUSGESTALTUNG DES TRANSFERENTZUGS

Vor Erörterung der Frage, wie eine gute Absicherung von Familien mit (zu) knappen Einkommen organisiert werden könnte und sollte, seien die Maßstäbe für die inhaltliche Ausgestaltung dargestellt.

ZUR AUSGANGSHÖHE

Ohne die Ausgangs- oder Basishöhe der Leistung hier im Einzelnen zu behandeln, ist zunächst als Maßstab für die Höhe einer gerechten sozialen Grundsicherung das menschenwürdige Existenzminimum in seiner Herleitung durch das Bundesverfassungsgericht zu nennen.¹² Das gilt für Erwachsene ebenso wie für Kinder. Das Existenzminimum ist das Leistungsniveau, auf das ein Anspruch besteht, wenn Personen über gar kein Einkommen verfügen. Dabei lassen sich viele Bedarfe wie etwa der Regelbedarf für Erwachsene und Kinder pauschalisieren, weil sie sich typischerweise nur in einer bestimmten Schwankungsbreite bewegen. Andere Bedarfe, z. B. Kosten der Unterkunft, sind wegen ihrer überaus großen Spannbreite differenziert zu bewerten.

Dabei würde die Berücksichtigung der Mindestbedarfe (einschließlich der Sonder- und Mehrbedarfe) nach einer einheitlichen Logik in allen Leistungssystemen bzw. durch Verständigung auf ein einziges Leistungssystem offensichtliche Ungleichbehandlungen in den verschiedenen Leistungssystemen in aller Regel vermeiden.¹³

Um allen Kindern faire (Start-)Chancen einzuräumen, müssen die Leistungen für Kinder aus einkommensschwachen Familien nach weitverbreiteter Ansicht höher sein als bisher. Auch die Grundsicherungsleistungen für Erwachsene sind bisher knapp bemessen. Beides sollte politisch verhandelt werden, allerdings stärker faktenbasiert und transparenter als bisher. Neben dem statistischen Verfahren ist eine politische Bewertung erforderlich, die nicht allein dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales überlassen bleiben sollte. Mit den derzeitigen – eher kleingerechneten – Regelbedarfen und ganz und gar unzureichenden Bildungs- und Teilhabebedarfen kann Kinderarmut nicht wirksam begegnet, Chancengleichheit nicht ansatzweise erreicht werden.

ZUM TRANSFERENTZUG

Die Grundsicherungsleistungen sichern nicht nur den Bedarf von einkommenslosen Personen, sondern unterstützen auch all jene, die zwar Einkommen haben, aber deren Einkommen für sich und weitere Personen in der Bedarfsgemeinschaft zu knapp ist. Eine Anrechnung des Einkommens ist grundsätzlich sachgerecht, da die Hilfebedürftigkeit sozusagen nur noch zum Teil besteht. Maßgeblich für die Höhe der Leistung im Einzelfall ist, ob und inwieweit der Bedarf mit dem eigenen zu berücksichtigenden Einkommen gedeckt werden kann bzw. ob und inwieweit das nach dem Willen des Gesetzgebers ‚erwartet‘ wird.

Weitgehend unstreitig ist, dass Unterhaltsleistungen oder Sozialleistungen wie etwa das Krankengeld voll berücksichtigt werden sollen.

¹² Vgl. nur BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 9. Februar 2010, Az.: 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09.

¹³ Nur ein Beispiel: Während sich die Bedarfe im SGB XII und im SGB II in der Regel entsprechen, stehen jungen Erwachsenen im SGB XII seit Langem höhere Leistungen zu als im SGB II, ohne dass dafür ein sachlicher Grund erkennbar wäre. Kaum denkbar, dass eine solche Regelung auch in einem einzigen Gesetz getroffen werden würde.

Für Erwerbseinkommen gelten dagegen differenziertere Regeln. Im SGB II sind es die Erwerbstätigenfreibeträge, nach denen Erwerbseinkommen gar nicht, nur teilweise oder sogar voll berücksichtigt wird (§ 11b Absatz 3 SGB II), also die Transferleistung gemindert wird. Die nur teilweise Berücksichtigung ist entscheidend, damit sich Erwerbstätigkeit grundsätzlich lohnt; dem Leistungsgedanken wird so Rechnung getragen. Zugleich besteht ein Zusammenhang zwischen der Höhe der Transferentzugsrate – teilweise auch Abschmelzrate genannt¹⁴ – und dem Anreiz, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen: Eine hohe Transferentzugsrate vermindert, eine niedrigere Transferentzugsrate erhöht diesen Anreiz.¹⁵

Diese Systematik muss konsequent beachtet werden. Vergleichbar mit der verfassungsrechtlichen Diskussion zu einer Belastungsobergrenze im Steuerrecht muss das Sozialrecht – konkret müssen die Grundsicherungssysteme – generell gewährleisten, dass einer Person von zusätzlichem (Brutto-)Einkommen immer ein Anteil verbleibt,¹⁶ indem der entsprechende Betrag nicht als Einkommen berücksichtigt wird, und zwar bis allein aufgrund des berücksichtigungsfähigen Einkommens keine Bedürftigkeit mehr besteht. Ist das (Brutto-)Einkommen höher, muss – verlässlich und transparent – immer auch das verfügbare Einkommen etwas höher sein.¹⁷ Dies lässt sich als Gebot der Leistungsgerechtigkeit bezeichnen. Ein gleiches verfügbares Einkommen bei unterschiedlich hohem Bruttoeinkommen bedeutet, dass Fälle durch das Zusammenwirken von Steuer, Sozialabgaben und Transferentzügen im Ergebnis gleichbehandelt werden, obwohl sie in Form unterschiedlicher Bruttoeinkommen einen wesentlichen Unterschied aufweisen.¹⁸

Umfangreiche Studien zeigen jedoch, dass sich zusätzliches Einkommen gerade für Familien im Bereich des vorrangigen Grundsicherungssystems häufig kaum oder gar nicht lohnt (Peichl et al. 2023; Blömer et al. 2024). Eine der Ursachen ist, dass die Erwerbstätigenfreibeträge im SGB II bereits bei 1.500 Euro brutto/Monat enden. (Nur) bis zu dieser Höhe ist sichergestellt, dass von zusätzlichem Einkommen ein Teil von der Einkommensanrechnung verschont wird. Verdient eine Person aber 1.600, 1.700 oder 1.800 Euro brutto, gibt es keinen Mechanismus im SGB II, der sicherstellt, dass sich zusätzliches Einkommen lohnt. Das weitere Einkommen führt 1:1 zur Kürzung der Grundsicherung. Es besteht damit keinerlei Erwerbsanreiz. Der Bedarf einer Familie ist mit 1.500 Euro jedoch in der Regel nicht gedeckt und auch bei Alleinstehenden reicht ein Bruttoeinkommen von 1.500 Euro längst nicht immer. So wird Arbeit – häufig Arbeit, die ohnehin schlecht bezahlt ist, – regelrecht entwertet.

Greift das vorrangige System, muss konstatiert werden: Auch Kinderzuschlag und Wohngeld lösen das Problem nicht befriedigend. Bei zusätzlichem Einkommen fallen Steuern und Sozialabgaben an und zusätzlich werden sowohl der Kinderzuschlag als auch das Wohngeld vermindert, also die Sozialtransfers teilweise entzogen. So bleibt in diesen Fällen von zusätzlichem Einkommen wenig übrig: Die effektiven Transferentzugsraten erreichen nicht selten 90 % und mehr, manchmal auch über 100 % (Peichl et al. 2023, S. 11, 25).¹⁹ So kommt

¹⁴ Vor allem beim Kinderzuschlag und zuweilen auch beim Wohngeld.

¹⁵ Der Anreiz, Arbeit aufzunehmen oder mehr zu arbeiten, darf nicht unterlaufen werden, Jäkel et al. 2025, S. 137.

¹⁶ So auch im aktuellen Koalitionsvertrag 2025, S. 15.

¹⁷ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (Starke-Familien-Gesetz) vom 8.1.20319, S. 20, 36.

¹⁸ Soweit die geltende Rechtslage und die damit verbundenen Auswirkungen dem nicht Rechnung tragen, ergeben sich erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Sie dürften den Gleichheitssatz nach Art. 3 Absatz 1 GG verletzen. Es bleibt weitergehenden Untersuchungen vorbehalten, wie gegebenenfalls gegen diese Behandlung gerichtlich vorgegangen werden könnte.

¹⁹ Ursächlich ist unter anderem die völlig intransparente Wohngeldformel, die für das Wohngeld die Gestaltung der Einkommensanrechnung in Abhängigkeit von Wohnkosten und Haushaltsgröße regelt. Sie gilt auch in

es zu Fällen, in denen etwa ein Ehepaar mit zwei Kindern von dem Anstieg des Bruttoeinkommens der Mutter von 3.000 auf 4.000 Euro für sich und seine Kinder nur 85 Euro übrigbehält (Peichl et al. 2023, S. 61). Das entspricht effektiv einem Transferentzug von insgesamt 91,5 %. Davon entfallen in dem Beispiel – bezogen auf die 1.000 Euro zusätzliches Einkommen – ungefähr 19,3 % auf Steuern, 22,5 % auf Sozialabgaben, hinzu kommt eine Verminderung des Kinderzuschlags um effektiv 24,7 % der 1.000 Euro und des Wohngeldes um 25,1 %.²⁰

Vergleicht man die Ausgestaltung des Transferentzugs in den verschiedenen Leistungen, basieren die Wirkungen zudem auf einem in jeder Hinsicht intransparenten System.

Im SGB II beziehen sich die Angaben auf das Bruttoeinkommen. Grob lässt sich sagen:

- Einkommen in Höhe der ersten 100 Euro verbleibt dem Berechtigten grundsätzlich vollständig, Transferentzug gleich null,
- von dem Teil des monatlichen Erwerbseinkommens, der 100 Euro übersteigt und nicht mehr als 520 Euro beträgt, verbleiben 20 %, Transferentzug 80 %,
- von dem Teil des monatlichen Erwerbseinkommens, der 520 Euro übersteigt und nicht mehr als 1.000 Euro beträgt, verbleiben 30 %, Transferentzug 70 %, und
- von dem Teil des monatlichen Erwerbseinkommens, der 1.000 Euro übersteigt und nicht mehr als 1.200 Euro beträgt, verbleiben 10 %, Transferentzug 90 %; bei Familien, also Leistungsberechtigten mit Kindern gilt dies bis zu einem Einkommen von 1.500 Euro.

Im SGB II entspricht eine nominale Transferentzugsrate von 80 % daher auch effektiv²¹ einem Transferentzug von 80 %.

Im Kinderzuschlag bezieht sich die einheitliche Transferentzugsrate von nominal 45 % auf das zu berücksichtigende Erwerbseinkommen (§ 6a Absatz 6 BKGG), praktisch auf ein Nettoeinkommen. Vom Bruttoeinkommen sind erst Steuern und Sozialabgaben, aber auch die Freibeträge nach SGB II abzuziehen. Der verbleibende Einkommensbetrag wird sodann um 45 % gemindert (55 % ‚verbleiben‘). Im oben genannten Beispiel ergibt dies für die 1.000 Euro zusätzliches Bruttoeinkommen isoliert einen Transferentzug für den Kinderzuschlag von ‚nur‘ 24,7 %. Da sich dieser Transferentzug aber mit den Abzügen von Steuern und Sozialabgaben (41,8 %) summiert, ergibt sich insoweit in der Summe eine ‚Belastung‘ von 66,5 %; 33,5 % des zusätzlichen Bruttoeinkommens verbleiben.

Im Beispiel ergibt sich beim Wohngeld – aufgrund der Wohngeldformel (§ 19 WoGG), die sich in einfachen Sätzen nicht darstellen lässt²² – isoliert ein Transferentzug von 25,1 %. Da dieser das verbleibende Einkommen noch zusätzlich schmälert, errechnet sich hier eine Gesamtbelastung von – wie oben bereits genannt – 91,5 %. Dieser effektive Transferentzug ist letztlich maßgeblich für die Frage, wie sich die Regelungen insgesamt auswirken und ob sich Erwerbstätigkeit für die Leistungsberechtigten auszahlt.

Fachkreisen als unverständlich und sollte – notfalls auch unabhängig von einer Zusammenlegung der Grundsicherungsleistungen – zugunsten einer transparenten Ausgestaltung weiterentwickelt werden. Die Abschmelzung des Kinderzuschlags mit nominal (nur) 45 %, die seit dem 1.1.2020 gilt, ist übrigens dadurch bedingt, dass die Abschmelzung im Zusammenspiel mit dem Transferentzug beim Wohngeld – dort galten damals Raten bis zu 55 % – keinesfalls 100 % überschreiten sollte.

Transferentzüge von über 100 % können in bestimmten Fällen, insbesondere infolge von Sprüngen bei der Wohngeldberechnung, etwa durch die pauschale Berücksichtigung von Steuern und Sozialabgaben, entstehen.

²⁰ Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Zahlen im zitierten Beispiel. In der Summe der vier Einzelwerte ergäbe sich für den Transferentzug insgesamt 91,6 statt 91,5 %. Bei der Abweichung dürfte es sich um einen Rundungseffekt halten.

²¹ Die Begriffe „nominale Transferentzugsrate“ und „effektive Transferentzugsrate“ finden sich auch bei Blömer et al. 2024, S. 53.

²² Gesetzentwurf der Bundesregierung, Starke-Familien-Gesetz (Fn. 17), S. 20.

Das Beispiel versucht, die unterschiedlichen Konstruktionen der Einkommensberücksichtigung anschaulich zu machen. Es hat sich gezeigt, dass der Transferentzug beim Kinderzuschlag zwar nominal nur bei 45 % liegt, effektiv aber im Beispiel unter Berücksichtigung von Steuern und Sozialabgaben und unter Einbeziehung des Entzugs von Wohngeld bei 91,5 %. Es verbleiben von dem Bruttoeinkommen nur 8,5 %.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass die Regelungen zum Transferentzug nicht nur in Teilen leistungshemmend, sondern so intransparent sind, dass Kommunikation und Vollzug, aber auch die politische Debatte unangemessen erschwert werden.

Soweit in der inhaltlichen Debatte zur Begründung einer niedrigen Grundsicherung und vor allem auch von hohen Transferentzügen auf das (früher gesetzlich geregelte) Lohnabstandsgebot Bezug genommen wird, überzeugt das nicht (mehr). Das Existenzminimum steht jeder Person aufgrund ihrer Menschenwürde zu; es leitet sich aus der Verfassung ab, nicht (mehr) aus monatlichen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelten unterer Lohn- und Gehaltsgruppen. Richtig bleibt, dass sich Arbeit tatsächlich lohnen sollte, lohnen muss, dass es also gute Löhne und keine zu starke Belastung der Erwerbseinkommen geben sollte. Dies wird mittlerweile durch einen höheren Mindestlohn, durch die Stärkung der Tarifbindung sowie eine angemessene Belastung durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge besser gewährleistet. Insbesondere für Alleinstehende genügt eine Vollzeitbeschäftigung zum Mindestlohn in der Regel, um den Bedarf zu decken und ein spürbar höheres Einkommen zur Verfügung zu haben, als es bei Bezug der Grundsicherung der Fall wäre. Anders sieht es jedoch aus, wenn wegen größerer Bedarfe, insbesondere wegen Kindern, das Einkommen trotz umfangreicherer Erwerbstätigkeit nicht ausreicht und der Bezug von Transferleistungen angezeigt ist. Hier müssen faire Transferentzugsraten die leistungsgerechte Ausgestaltung gewährleisten. Zurzeit geschieht das nicht ausreichend.

Eine Reform ist notwendig (Bruckmeier et al. 2018, S. 6, u. v. m.). Da Familien ein deutlich höheres Einkommen als 1.500 Euro brutto benötigen, um ihren Bedarf zu decken, müssten sie im Bürgergeld in jedem Fall auch bei höheren Einkommen noch Freibeträge haben. Auch Wohngeld und Kinderzuschlag müssen leistungs- bzw. gleichheitsgerecht gestaltet sein.

Eine gute Grundsicherung – sei es in einem oder mehreren Systemen – setzt einen nachvollziehbaren und schlüssigen effektiven Transferentzug voraus. Konkret sollte der im SGB II geltende Verzicht auf die Einkommensanrechnung bei den ersten 100 Euro, die eine Person erzielt (§ 11b Absatz 1 SGB II), nicht zuletzt zur Entlastung der Verwaltung beibehalten werden. Bei weiteren Einkommen sollte der Transferentzug am besten durchgehend mit einer Entzugsrate festgesetzt werden, etwa mit einheitlich 70 % oder jedenfalls höchstens mit 80 %, sodass von zusätzlichem Bruttoeinkommen – und darauf kommt es letztlich an – immer 30 % oder jedenfalls 20 % zur Verfügung bleiben. Das würde

die Transparenz des Systems extrem erhöhen und die öffentliche Kommunikation wie die Beratung entsprechend entlasten. Die Gestaltung wäre leistungsgerecht.^{23 24}

EXKURS: ‚ANRECHNUNG‘ VON KINDERGELD

Die Anrechnung des Kindergeldes ist immer wieder Gegenstand der politischen Diskussion. Häufig wird ganz generell kritisiert, dass das Kindergeld bei den Grundsicherungsleistungen angerechnet wird. Die Überlegung ist anscheinend, dass es nicht sein könne, dass insbesondere bei einer Erhöhung des Kindergeldes, die allen Kindern zugutekommen soll, gerade die Kinder aus Familien ohne oder mit kleinen Einkommen nichts davon hätten, weil der Erhöhungsbetrag zu einer entsprechenden Kürzung der Grundsicherung führen würde. Die Kritik überzeugt in weiten Teilen nicht. Es ist letztlich schlicht folgerichtig, dass – wenn alle Kinder pauschal z. B. einen Betrag von 255 Euro erhalten, so beim derzeitigen Kindergeld – dieser Betrag bei der Absicherung armer Familien nicht ausgeblendet wird. Das Kindergeld ist nach geltendem Recht eine Mischleistung, teils Steuervergütung (also Ausgleich für die Entlastungswirkung der steuerlich gebotenen Freibeträge für Kinder), teils Familienförderung (§ 31 Einkommensteuergesetz).²⁵ Eine Anrechnung der allgemeinen Unterstützungsleistung Kindergeld bei den speziellen Leistungen für Kinder zur Deckung ihres Bedarfs, wenn die Familie kein oder ein (zu) knappes Einkommen hat, ist sachlich angemessen, wenn nicht sogar geboten.

Allerdings könnte und sollte man im SGB II oder einer künftigen (ggf. einheitlichen) Grundsicherung wie derzeit im Kinderzuschlag (§ 6a Absatz 2 Satz 3 Bundeskindergeldgesetz) eine Regelung treffen, dass bei einer Erhöhung des Kindergeldes nicht allein deswegen eine Kürzung der Grundsicherung erfolgt. Denn der Umstand, dass eine Erhöhung des Kindergeldes gerade bei den (relativ) armen Kindern wegen einer zeitgleichen Kürzung der anderen (nachrangigen) Leistung keine Entlastung bewirkt, empört immer wieder. Letztlich geht es hier aber nur um die zeitliche Abstimmung der Erhöhung der nachrangigen Grundsicherungsleistungen einerseits und des Kindergeldes andererseits.

3.3. EINFACHER IN AUSGESTALTUNG UND VERFAHREN

Eine gute Grundsicherung für Kinder, für Familien, aber auch für alle anderen muss möglichst einfach im Verfahren sein und dennoch der jeweiligen Bedarfslage so genau wie nötig und so pauschal wie möglich Rechnung tragen. Diese Herausforderung wird mit unterschiedlichen Schwerpunkten unter vielen Schlagworten diskutiert, weil viele Dimensionen betroffen sind.

²³ Sowohl die geltenden Regelungen im SGB II, im Kinderzuschlag und zum Wohngeld als auch Vorschläge aus Politik und Wissenschaft streben die unterschiedlichsten Formen einer ausdifferenzierten Steuerung durch unterschiedliche Transferentzüge an. Mal wird fiskalisch argumentiert, die Ausweitung des Kreises transferberechtigter Personen solle begrenzt werden, mit Entzugsraten von bis zu 100 % wird Erwerbsarbeit zuweilen bewusst vollständig entwertet. Mal sollen Beschäftigungen in dem einen oder anderen Umfang gezielt honoriert werden, Arbeitsanreize geschaffen werden. Häufig spielen kommunikative Aspekte die entscheidende Rolle. Auf eine Darstellung im Einzelnen wird verzichtet, da zugunsten der Leistungsberechtigten nach hiesiger Auffassung schlicht zu gewährleisten ist, dass sich jedes Erwerbseinkommen möglichst spürbar auszahlt. Die Spielräume einer Ausdifferenzierung sind sodann gering, wenn man die fiskalischen Wirkungen nicht aus dem Blick verlieren möchte. Für einen einheitlichen effektiven Transferentzug spricht zudem das Anliegen der Transparenz.

²⁴ Die einheitliche Entzugsrate würde auch bewirken, dass es in Bedarfsgemeinschaften keinen Unterschied macht, welche Person eine Erwerbstätigkeit aufnimmt oder ihr Erwerbseinkommen erhöht. Unter Bedarfsgesichtspunkten sei schließlich die Möglichkeit einer niedrigeren Entzugsrate unter Berücksichtigung der Kinderzahl erwähnt. Im Hinblick auf das übergreifende Anliegen von mehr Transparenz sollte jedoch auch darauf verzichtet werden.

²⁵ Am Rande bemerkt: Meines Erachtens wäre eine Regelung im Sozialrecht und dementsprechend eine Auszahlung nach den Regeln des Sozialrechts statt denen des Steuerrechts vorzugswürdig, aber der Doppelcharakter der Geldleistung ist im Hinblick auf tendenziell ausgewogene Wirkungen für Familien mit unterschiedlich hohen Einkommen überzeugend.

Es geht um Zugänglichkeit des Sozialrechts und die Inanspruchnahmequote, um Bürokratieaufwand, also Aufwand bei der Beantragung für Berechtigte, für (extern) Berater*innen und die jeweilige Verwaltung, um Schnittstellenprobleme, Fragen der Digitalisierung, der Vereinfachung der Formulare, um die Frage der Zusammenfassung von Leistungen oder um gemeinsame Anlaufstellen bzw. eine Gewährung wie aus einer Hand. Zugleich geht es um Fragen der Gerechtigkeit, letztlich in jedem Einzelfall. All diese Fragen werden an verschiedenen Stellen wieder aufgegriffen.

Zurzeit ist gerade die Forderung nach Bürokratieabbau in aller Munde.²⁶ Im Vordergrund steht dabei die Entlastung der Wirtschaft, aber unstreitig ist auch, dass Verwaltungen und Bürger*innen aktuell übermäßig belastet sind. Wichtig ist hier, den Zielkonflikt für Politik, Gesetzgebung, Verwaltung zu verdeutlichen. Tatsächlich dient Bürokratie in der Regel der Erreichung staatlicher Ziele. Normen und ihr Vollzug gestalten unser Zusammenleben. Die Vielzahl von Einzelregelungen erfolgt im Idealfall mit dem Ziel, relevanten Einzelfällen Rechnung zu tragen, also Ungleiches seiner Eigenart entsprechend ungleich zu behandeln, oder mit dem Ziel, vergleichbare Fälle gleich zu behandeln.²⁷ Bei den vielen Nachweis- und Berichtspflichten geht es regelmäßig darum, eine einheitliche Rechtsanwendung sicherzustellen, oft geht es schlicht darum, dem Gesetz Geltung zu verschaffen. Vor diesem Hintergrund sind die Möglichkeiten und Grenzen eines Bürokratieabbaus bzw. einer massiven Rechtsvereinfachung, wie sie sich die Koalition bei den einkommensabhängigen Sozialleistungen vorgenommen hat (Koalitionsvertrag 2025, S. 15), auszuloten.

Grundsicherungsleistungen müssen nach der speziellen Lebenssituation differenzieren. Es besteht die Herausforderung, das maßgebliche Einkommen und die Bedarfe, wie etwa die nicht nur regional höchst unterschiedlichen Wohnkosten, im Einzelfall zu berücksichtigen. Dies ist für eine verfassungsfeste Absicherung, die im Einzelfall das Existenzminimum sichern soll, grundsätzlich notwendig. Der Zugang zu diesen Leistungen muss trotzdem für die Leistungsberechtigten möglichst einfach und transparent sein. Konkret heißt das: Zwar greifen in der Grundsicherung in weiten Bereichen Pauschalierungen.²⁸ Dennoch ist die Beantragung notwendigerweise aufwendig, weil viele Angaben zu den Einnahmen, zu bestimmten Ausgaben, generell zu den Wohnkosten, aber auch zu weiteren Lebensumständen, für die Mehr- und Sonderbedarfe anerkannt werden, erforderlich sind.

Zugleich lässt sich konstatieren, dass die Beantragung von Grundsicherungsleistungen derzeit offensichtlich schwieriger ist als nötig. So ist nicht nur die Abgrenzung zwischen dem vorrangigen und dem nachrangigen Leistungssystem schwierig, sondern speziell die parallele Inanspruchnahme von Kinderzuschlag und Wohngeld höchst voraussetzungsreich. Hierfür sind viele Sachverhalte mehrmals nachzuweisen, aber nach unterschiedlichen Vorgaben. Maßgeblich für den Bezug der beiden Leistungen ist das Einkommen, aber aus verschiedenen Zeiträumen. Außerdem kommt es mal auf das Einkommen der Haushaltsgemeinschaft (Wohngeldgesetz) und mal auf das Einkommen der enger gefassten Bedarfsgemeinschaft an (für den Kinderzuschlag ist auch die Bedarfsgemeinschaft nach SGB II maßgeblich). Diese Ausdifferenzierungen dienen nicht der Sache selbst, sondern sind auf die Komplexität des Systems zurückzuführen.

Hintergrund sind hier politische Überlegungen: Bei Einführung des Wohngeldes im Jahr 1965 gab es offensichtlich das Anliegen, gerade wegen der Wohnkosten eine besondere Leistung

²⁶ Im Koalitionsvertrag 2025 ist das Wort Bürokratie 59-mal, das Wort Bürokratieabbau viermal und das Wort bürokratiearm 13-mal genannt.

²⁷ Beides sind Gebote des Gleichheitssatzes nach Art. 3 Absatz 1 GG.

²⁸ So insbesondere bei den Regelbedarfen.

zu gewähren. Unabhängig von Erwerbsfähigkeit und Erwerbstätigkeit sollten Haushaltsgemeinschaften bei knappen Einkommen mit einem Zuschuss für ihre (hohen) Wohnkosten unterstützt werden. Bei Einführung des Kinderzuschlags im Jahr 2005 sollten Familien mit dem Kinderzuschlag speziell unterstützt werden, wenn das Einkommen zwar für die Eltern reichte, aber nicht auch für den Bedarf der Kinder. Im Zuge der damaligen Arbeitsmarktreformen wurde der Kinderzuschlag ausschließlich als Leistung für Familien konzipiert, in denen mindestens ein Teil erwerbsfähig ist; hier sollten gezielt Erwerbsanreize geschaffen werden, die im SGB II aufgrund der bei 1.500 Euro brutto begrenzten Erwerbstätigenfreibeträge für Familien nicht ausreichend gewährleistet werden. Die Leistung ist damit anders als das Wohngeld allein dem SGB II, nicht auch dem SGB XII vorgelagert. Im Ergebnis sollten konkret für erwerbsfähige Eltern bzw. Familien Kinderzuschlag und Wohngeld zusammen einen SGB-II-Bezug vermeiden. Das gilt letztlich bis heute.

Dieses System aus den drei verschiedenen Leistungen fordert über Gebühr.

Zur Veranschaulichung noch ein die Abgrenzung der vorrangigen Leistung Kinderzuschlag zum SGB II betreffendes Beispiel:

Beim Kinderzuschlag ist das Einkommen der Eltern, auch das von Stiefeltern, das Einkommen des Kindes und auch das von Geschwistern maßgeblich. Es setzt sich aus den Bruttoerwerbseinkommen unter Berücksichtigung der Abzüge wegen Steuern und Sozialabgaben, den Unterhaltszahlungen und ggf. anderen Sozialleistungen, wie z. B. Renten oder Unterhaltsvorschuss, zusammen. Dabei sind verschiedene Freibeträge zu berücksichtigen. Bis hierhin gleichen die Regelungen denen des SGB II.

Maßgeblich ist beim Kinderzuschlag jedoch das Voreinkommen, konkret aus den sechs Monaten vor Antragstellung. Es erfolgt keine Einkommensprognose und keine nachträgliche Überprüfung, sondern nach der Bewilligung wird der Kinderzuschlag fix bezahlt. Die insoweit unterschiedlichen Einkommensbegriffe sind ein Kunstgriff, allein dem Umstand geschuldet, dass der Kinderzuschlag parallel zum Wohngeld und manchmal auch parallel zum SGB II gewährt wird. Für die Verwaltung und auch für die Betroffenen wäre es bei sich häufig ändernden Sachverhalten schlicht überfordernd, mehrere Leistungen parallel und ggf. mehrmals an veränderte Verhältnisse anzupassen. Der vom SGB II abweichende maßgebliche Zeitraum ist damit eine Art Hilfsmittel, um den Aufwand an den Schnittstellen zwischen Kinderzuschlag, Wohngeld und SGB-II-Leistungen für Verwaltung und Bürger*innen in Schach zu halten. Eine weitere Vereinheitlichung des Einkommensbegriffs, die verständlicherweise oft gefordert wird, würde die Schwierigkeiten beim Zusammenspiel der Leistungen an diesem Punkt z. B. gerade nicht reduzieren.

Das heißt, die Herausforderung, das maßgebliche Einkommen oder auch die Wohnkosten genau zu ermitteln, lässt sich für eine gerechte, am Existenzminimum orientierte Absicherung nicht vermeiden, weil jeweils der speziellen Lebenssituation Rechnung getragen werden muss. Aber was sich vermeiden ließe: Um die gebotene Unterstützung bei mangelndem Einkommen halbwegs übersichtlich und möglichst einfach zu gestalten, sollte man das Leistungssystem als solches vereinfachen²⁹ und sich – dazu unten ausführlich – im besten Fall auf eine einzige Leistung verständigen. Dann könnte und sollte man z. B. auch einen einheitlichen Einkommensbegriff wählen und müsste nicht – wie oben beschrieben – mit Kunstgriffen versuchen, die jeweiligen Leistungen für den Verwaltungsvollzug unter Berücksichtigung weiterer möglicher Ansprüche gangbar zu machen.³⁰

²⁹ Mittlerweile mehren sich die Stimmen, die Mindestsicherungssysteme insgesamt neu aufzustellen, z. B. Bruckmeier et al. 2018; Schöb 2020; Peichl et al. 2023; Blömer et al. 2024; NKR 2024; Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2023; Schlegel 2024; Deutscher Landkreistag 2024; Deutscher Juristinnenbund 2024; Harich 2025, S. 327-328; Jäkel et al. 2025, S. 115-121; früh bereits Staiger 2012.

³⁰ Noch ein Beispiel zum Wohngeld: Dort wird etwa über den ‚Kunstgriff‘, den Kinderzuschlag, anders als Unterhalt oder Unterhaltsvorschuss, nicht als Einkommen zu berücksichtigen, erreicht, dass das Wohngeld eine

4 Lösungsvorschlag: Eine einheitliche Grundsicherungsleistung

Um eine gute Grundsicherung zu gestalten, wird hier die Einführung einer einzigen einkommensabhängigen Leistung vorgeschlagen. Als Ausgangspunkt für eine solche zusammengefasste einheitliche Grundsicherungsleistung bietet sich das geltende SGB II (zurzeit Bürgergeld genannt)³¹ an (Schlegel 2024). Die Leistung ist zwar nicht einfach, aber sie erfasst die Lebensumstände konkret. Das ist für das unterste Netz grundsätzlich notwendig. Sie ist dabei konsequent an der Existenzsicherung orientiert, (verfassungs-) rechtlich besonders voraussetzungsvoll³² und abgesichert.³³ Zudem ist die Grundsicherung nach dem SGB II von den Berechtigtenzahlen her mit Abstand die verbreitetste Leistung. Durch die vorgeschlagene Grundsicherung für alle könnten andere Grundsicherungsleistungen, die zurzeit nebeneinander, vor- oder nachrangig und/oder parallel zur Anwendung kommen, (schrittweise) entfallen. Konkret geht es hier vor allem um die Ablösung von Kinderzuschlag und Wohngeld. Gleichzeitig sollte jedoch auch die Integration des SGB XII geprüft werden.³⁴ In jedem Fall ist zu überlegen, ob und wie eine Ablösung des Wohngeldes, das in weiten Bereichen nicht erwerbsfähige Personen (namentlich Rentner*innen) unterstützt, flankiert werden soll.³⁵

4.1. VORTEILE IN DER SACHE

Eine einheitliche Grundsicherung für alle würde die Inanspruchnahme der zustehenden Absicherung vereinfachen, die Leistung könnte durchgehend gerecht ausgestaltet werden und es könnten so Stigmatisierungen abgebaut werden.

Entscheidung über den Kinderzuschlag nicht abwarten oder die Höhe der Leistung seinerseits vorhersagen muss – eine Verwaltungsvereinfachung, die dazu führt, dass nicht nach dem tatsächlichen Unterstützungsbedarf differenziert wird.

³¹ § 19 Absatz 1 SGB II: Erwerbsfähige Leistungsberechtigte erhalten Bürgergeld. Nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die mit erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in einer Bedarfsgemeinschaft leben, erhalten Bürgergeld, soweit sie keinen Anspruch auf Leistungen nach dem Vierten Kapitel des SGB XII haben. Die Leistungen umfassen den Regelbedarf, Mehrbedarfe und den Bedarf für Unterkunft und Heizung.

³² BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 9. Februar 2010, Az.: 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09.

³³ Mit dem Beschluss des Ersten Senats vom 23. Juli 2014, Az.: 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13, hat das BVerfG die Methode zur Ermittlung der Regelbedarfe sowie deren jährliche Fortschreibung geprüft und als verfassungsgemäß beurteilt.

³⁴ So würden sich auch Schnittstellenprobleme für Familien verringern. Bisher ist es z. B. so, dass der Kinderzuschlag als dem SGB II vorgelagerte Leistung nur greift, wenn mindestens eine Person in der Bedarfsgemeinschaft erwerbsfähig ist. Ist in einem Fall keiner der Elternteile erwerbsfähig, hängt der Anspruch auf Kinderzuschlag ausnahmsweise vom Alter des Kindes bzw. der Kinder ab, da diese ab 14 Jahre als erwerbsfähig gelten.

³⁵ Über Freibeträge für Nichterwerbsfähige oder z. B. speziell für Menschen, die Erwerbsrenten beziehen, ließen sich sowohl im SGB XII als auch – im Falle seiner Integration – in einer neuen einheitlichen Grundsicherung spezielle Vergünstigungen gewähren.

LEICHTERE INANSPRUCHNAHME

Im derzeitigen Geflecht der Grundsicherungsleistungen ist die Zugänglichkeit eingeschränkt. Berechtigte kennen die Leistungen oft nicht oder können nicht abschätzen, welche der Leistungen für sie in Betracht kommt/kommen. Die Behörden können wegen der übermäßigen Komplexität und aus Gründen mangelnder Personalressourcen bei der Inanspruchnahme der Leistungen oft nicht ausreichend unterstützen. In der Folge werden Leistungen häufig nicht in Anspruch genommen, obwohl sie zustehen würden. Hier bestehen zwar große Schätzunsicherheiten und gerade beim Kinderzuschlag konnte in den letzten Jahren ein erheblicher Anstieg der Berechtigtenzahlen verzeichnet werden. Dennoch wird weiterhin davon ausgegangen, dass die Inanspruchnahme bei Kinderzuschlag und Wohngeld weit hinter den Möglichkeiten aufgrund der Zahl der potenziell Berechtigten zurückbleibt.³⁶ Das verschärft Armutslagen.

Mit allein einer Grundsicherung, die zunächst Wohngeld, Kinderzuschlag und das Bürgergeld nach dem SGB II zusammenfasst (möglichst auch das SGB XII), würde die Inanspruchnahme wesentlich erleichtert. Die Leistung wäre allgemein bekannt, Familien müssten dann regelmäßig nur noch einen Antrag bei einer Stelle einreichen, Einkommen und Wohnkosten müssten nur dort nachgewiesen, Änderungen nur dort angezeigt werden. Bescheide des Jobcenters mit dem Hinweis, das Einkommen wäre zu hoch, aber vielleicht kämen stattdessen Ansprüche auf Wohngeld und/oder Kinderzuschlag in Betracht, entfielen ebenso wie Bescheide der Wohngeldstellen und der Familienkasse, das Einkommen wäre zu niedrig, aber vielleicht kämen stattdessen Ansprüche beim Jobcenter in Betracht. Erfolgt der Vollzug dagegen bei einer Stelle, bietet das Potenzial für eine bürgerorientierte Verwaltung und ermöglicht insbesondere eine bedarfsgerechte Beratung (vgl. auch unten unter *Einheitliche Anlaufstelle und umfassende Beratung*).

LEISTUNGSGERECHTE AUSGESTALTUNG

Im Rahmen einer einheitlichen Leistung ist eine leistungsgerechte Ausgestaltung nach den genannten Maßstäben (3.2) deutlich einfacher als in einem durch mehrere Leistungen verzweigten System.

STIGMATISIERUNG REDUZIERT

Durch eine einheitliche Leistung, die einen wirklich breiten Geltungsbereich hat, ließe sich der Stigmatisierung einzelner Gruppen insofern entgegenwirken, als die Differenzierung durch die aktuellen unterschiedlichen Sozialleistungen entfielen. Denn damit besteht zurzeit ausdrücklich oder implizit eine Hierarchie: Es gibt ‚gute‘ vorrangige Leistungen, die aufgrund gesellschaftlich akzeptierter Belastungen bezogen werden, also z. B. das Wohngeld oder der

³⁶ Der Anteil der geltend gemachten Ansprüche beim Kinderzuschlag und auch beim Wohngeld wird in der Diskussion verschiedentlich in einer Größenordnung von 30 bis 50 % geschätzt, aber selbst diese Bandbreite wird infrage gestellt. Geht man einmal davon aus, die Inanspruchnahmequote für beide Leistungen läge aufgrund der jüngeren Reformen, Informationskampagnen und der breiten öffentlichen Diskussion zu den Leistungen zurzeit bei 50 % und könnte durch eine weitere Reform auf 75 % gesteigert werden, bedeutet dies fiskalisch, dass ohne weitere rechtliche Änderungen Mehrausgaben für Bund und Länder von etwa vier Milliarden Euro entstehen würden. Für die Schätzung wurde von den Sollansätzen für den Kinderzuschlag und das Wohngeld im Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2025 (Haushaltsgesetz 2025) vom 26.6.2025, BT-Drucksache 21/500, ausgegangen: 3,375 Milliarden Euro für den Kinderzuschlag und 2,36 Milliarden Euro für den 50-%-Anteil des Bundes an den Ausgaben für das Wohngeld; das ergibt geschätzte Gesamtausgaben von Bund und Ländern für Kinderzuschlag und Wohngeld von rund acht Milliarden Euro.

Kinderzuschlag.³⁷ Und es gibt als problematisch konnotierte nachrangige Leistungen wie das SGB II, deren Bezug für die Berechtigten häufig mit Scham verbunden ist, vor allem aufgrund der gesellschaftlich verbreiteten abwertenden Haltung gegenüber SGB-II-Beziehenden. Letztlich bewirkt das eine Art Spaltung der verschiedenen von Armut betroffenen Gruppen.³⁸ Nun ist es häufig so gewesen, dass Leistungen, die von ‚den Ärmsten der Armen‘ bezogen werden, im Zeitverlauf als (zunehmend) stigmatisierend angesehen wurden. Um den Leistungen diesen Effekt zu nehmen, wurden und werden sie immer wieder gesetzlich geändert und umbenannt. So wurde aus Fürsorgeleistungen erst Sozialhilfe, dann Grundsicherung, zuletzt Bürgergeld. Zur Stigmatisierung trägt aber auch bei, dass seitens der staatlichen Gemeinschaft die Hierarchie ausdrücklich verankert und verstärkt wird. So heißt es zur Begründung des Kinderzuschlags fast mantraartig, die Leistung stehe Eltern zu, damit sie nicht nur wegen ihrer Kinder auf SGB II angewiesen sind. Eine solche Kommunikation ist kurzsichtig, wenn Chancengleichheit für alle Kinder ernst gemeint ist. Um einem Teil der Eltern und Familien zu bedeuten, sie bräuchten keine Sozialleistungen, sondern ‚nur Familienleistungen‘, wird durch eben dieses Framing in Kauf genommen, dass sich die Stigmatisierung für Kinder aus Familien im Bürgergeldbezug, also im untersten sozialen Netz, verstärkt. Diese Hierarchisierung von Leistungen und das damit verbundene Stigmatisierungspotenzial sollten dringend aufgegeben werden.

Umgekehrt besteht natürlich die Sorge, dass die Ablösung von Kinderzuschlag und Wohngeld für die bisher berechtigten Gruppen dazu führt, dass diese mit großem Unbehagen nunmehr in den Anwendungsbereich der Sozialleistung fallen, die mit dem untersten sozialen Netz assoziiert wird. Dem zu erwartenden Unbehagen muss mit Information und öffentlichkeitswirksamen Kampagnen begegnet werden; das Ziel im Mittelpunkt, dass die neue Leistung in der Gesellschaft breite Verankerung findet. Sie dient dem sozialen Ausgleich bei besonderen Bedarfslagen (etwa Krankheit, niedrige Renten, geringe Löhne, hohe Mieten, Kinder) und stellt sicher, dass sich Erwerbseinkommen immer lohnt.

4.2. ORGANISATORISCHE ARGUMENTE

Die Vereinfachung der steuerfinanzierten einkommens- und bedarfsabhängigen Sozialleistungen wird breit diskutiert. Ziele und Wünsche – vor allem betreffend die bessere Absicherung von Kindern – werden seit vielen Jahren formuliert. Es wird ein einfacherer Zugang zu den Leistungen gefordert. Die Leistungen sollen besser aufeinander abgestimmt werden, Begriffe vereinheitlicht, Schnittstellenprobleme vermieden werden etc. Die naheliegende Schlussfolgerung, dass die einkommensabhängigen Sozialleistungen schlicht zu einer Leistung zusammengefasst werden sollten, und die damit verbundenen Vorteile werden bisher kaum erörtert.

EINHEITLICHER BEGRIFF

Unbestritten braucht es eine Weiterentwicklung der Grundsicherungsleistungen, um in Zukunft mehr Klarheit und eine bessere Verständlichkeit zu erreichen. Notwendig ist es, bei diesem Thema eine gemeinsame Sprache zu finden, damit der Austausch gelingt.³⁹ Potenziell

³⁷ Hierzu zählen auch BAföG, Unterhaltsvorschuss etc.

³⁸ Wietschorke 2019 gibt einen Überblick zu Unterscheidungen wie „Volk“ oder „Pöbel“ oder auch deserving oder undeserving poor und fragt nach diesbezüglichen Auswirkungen der Hartz-Gesetze.

³⁹ Wer kann schon die Begriffe Bürgergeld, Leistungen nach dem SGB II, Hartz IV, Arbeitslosengeld II, Sozialgeld, Grundsicherung, Kindergrundsicherung, Kinderzuschlag, Wohngeld, Kinderzuschlagbetrag, Sozialhilfe, Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter oder Grundeinkommen auseinanderhalten und inhaltlich einordnen?

Berechtigte, aber auch Berater*innen⁴⁰ und politische Entscheider*innen sollen sich möglichst gut mit den zustehenden Leistungen auskennen können.

Mit der Bezeichnung ‚Bürgergeld‘ für die Leistungen nach dem SGB II ist in der letzten Legislaturperiode eine klarere und überzeugendere Sprache gefunden worden, die auch den Gesichtspunkt, dass es sich bei der Leistung um einen Anspruch auf Augenhöhe handelt, zum Ausdruck bringt. Zugleich zeigen die aktuellen Debatten, dass es mit dem neuen Begriff nicht gelungen ist, Stigmatisierungen wirksam entgegenzutreten. Auch lässt sich der Begriff unter dem Gendergesichtspunkt kaum rechtfertigen. Die in der aktuellen Koalitionsvereinbarung verwendete Formulierung „neue Grundsicherung“ (Koalitionsvertrag 2025, S. 16) eignet sich nicht als gesetzlicher Terminus, da das Gesetz eine längerfristige Regelung treffen wird.

Für eine zusammengefasste einkommensabhängige Sozialleistung könnte z. B. schlicht die Bezeichnung ‚Sozialgeld‘ verwendet werden. Das Wort ‚sozial‘ kann positiv besetzt werden. Es beschreibt den Umstand, dass es um einen sozialen Ausgleich geht. Es geht nicht nur um die ‚Grundsicherung‘, also die Deckung des Existenzminimums, sondern auch um eine fair ausgestaltete Leistung, die sich mit zunehmendem Einkommen nur schrittweise reduziert und gerade in größeren (Bedarfs-)Gemeinschaften auch Menschen mit mittleren Einkommen erreichen soll, weil eben dieses Einkommen sich für eine größere Gemeinschaft trotzdem vielfach als zu knapp erweist. Vielleicht könnte es auch ‚Teilhabegeld‘ heißen. Wichtig ist jedenfalls, dass sich alle angesprochen fühlen, die einen Anspruch haben könnten.⁴¹

EINE ZUSTÄNDIGE STELLE

Aus Gründen guter Administrierbarkeit sollte für den Vollzug einer Grundsicherung für alle durch Zusammenführung von SGB II, Kinderzuschlag und Wohngeld allein eine Stelle zuständig sein.⁴² Die Antragsteller*innen müssten den Lebenssachverhalt (Bedarfsgemeinschaft, Einkommen, Wohnkosten, Sonder- und Mehrbedarfe, das Vorliegen einer temporären Bedarfsgemeinschaft etc. pp.) nur dort nachweisen. Auch der Nachweis von geänderten Verhältnissen könnte und müsste nur dort erfolgen. Zudem würde die Beratung insgesamt nur durch diese eine Stelle erfolgen. Bescheide gäbe es nur von dort. Falls es zu Rückforderungen kommen sollte, dann nur von dieser Stelle.⁴³

Bei der Konzeption sind Fragen zur Struktur der Träger der zusammengefassten Leistung besonders herausfordernd.

Als einheitliche Stellen kämen insbesondere die bisherigen Jobcenter in Betracht. In diesem Fall würden die Familienkassen, soweit sie für den Kinderzuschlag zuständig sind, entbehrlich. Auch die Wohngeldstellen würden abgelöst werden. Dafür spricht, dass die bisherigen Jobcenter überall in der Fläche vertreten sind (wohnnaher Anlaufstellen), dass eine Leistung vollzogen werden soll, die sich in der Ausgestaltung eng an das SGB II anlehnt,

⁴⁰ Heute wird z. B. an Hochschulen für Soziale Arbeit häufig nur das SGB II gelehrt, nicht aber auch das Kinderzuschlags- und Wohngeldrecht.

⁴¹ Ein Negativbeispiel in diesem Zusammenhang war der Begriff Arbeitslosengeld II statt des heutigen Bürgergelds, der Vollzeit-Erwerbstätigen fälschlicherweise suggeriert hat, sie hätten keinen Anspruch darauf.

⁴² Als weitere Frage stellt sich, ob auch die Auszahlung des Kindergeldes als systematisch gemischte Steuer- und Familien- bzw. Sozialleistung künftig im Sozialrecht und möglicherweise bei der gleichen Stelle verortet werden könnte und sollte wie die Grundsicherungsleistung. Vorteilhaft wäre, dass die Stelle damit zur Stelle für den steuerfinanzierten sozialen Ausgleich würde. Sie wäre damit für weite Teile der Bevölkerung zuständig. Der Gang zu dieser Behörde wäre automatisch weniger stigmatisierend.

Zu diskutieren ist schließlich auch das inhaltliche und organisatorische Verhältnis zum Unterhaltsvorschuss. Würde man beide Leistungen in einer Behörde vollziehen oder jedenfalls in der gleichen Verantwortungsstruktur, ließe sich vor allem auch der Unterhaltsrückgriff wesentlich vereinfachen und effizienter gestalten.

⁴³ Nur am Rande erwähnt sei, dass natürlich auch die aufwendigen Erstattungsverfahren zwischen den Behörden entfallen würden.

und dass in den Strukturen der Jobcenter breite Erfahrung mit existenzsichernden Leistungen besteht. Zum Beispiel sind die Bearbeitungszeiten ungleich kürzer als etwa beim Wohngeld. Jedoch liegen für eine solche Organisation die rechtlichen Voraussetzungen nicht ohne Weiteres vor. Derzeit basiert der Vollzug der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf einer verfassungsrechtlichen Sonderregelung (Art. 91e GG), nach der bei der Ausführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende in der Regel Bund und Kommunen in gemeinsamen Einrichtungen zusammenwirken. Vorgesehen ist zudem – sozusagen als Gegen Ausnahme –, dass eine begrenzte Anzahl sog. Optionskommunen den Vollzug allein wahrnehmen kann. Wollte man an diese Trägerstruktur für eine neue einheitliche Grundsicherung, die das Wohngeld und möglicherweise auch das SGB XII ablöst, anknüpfen, wäre eine Ausweitung des Geltungsbereichs für eine solche Mischverwaltung mit Rückausnahme zu prüfen.⁴⁴ Denn anders als Art. 91e GG vorsieht, würden nun Personen in diese Grundsicherungsleistung einbezogen, die nicht arbeitssuchend und auch gar nicht erwerbsfähig sind.

Alternativ könnte man für die hier diskutierte Geldleistung generell den üblichen Vollzug durch Länder und Kommunen nach Art. 83 bis 85 GG vorsehen (Alt 2024; Deutscher Landkreistag 2024). Hier könnte auf die Struktur der Wohngeldstellen aufgebaut werden. Auch hierzu wäre eine Verfassungsänderung zur Vollzugszuständigkeit notwendig; die Sonderregelung für die Grundsicherung für Arbeitsuchende müsste aufgehoben werden.

Als weitere Alternative könnte erwogen werden, sich bei der neuen einheitlichen Leistung (zunächst) auf erwerbsfähige Familien zu konzentrieren. Der Kinderzuschlag könnte zu diesem Zweck vollständig in das SGB II integriert werden. Das Wohngeld könnte nur so weit integriert werden, wie es bisher für Bedarfsgemeinschaften mit einer erwerbsfähigen Person gilt. Andersherum ausgedrückt: Das Wohngeldgesetz könnte in seinem Anwendungsbereich auf die anderen Haushaltsgemeinschaften beschränkt werden. Auch diese Alternative würde die zahlenmäßig häufige und besonders komplexe Leistungsstruktur auflösen: Statt drei Grundsicherungsleistungen für erwerbsfähige Familien würde für sie künftig nur noch eine gelten. Für Familien ohne erwerbsfähige Person kämen weiterhin das SGB XII oder das WoGG in Betracht. Entscheidender Vorteil gegenüber den ersten beiden Alternativen wäre, dass eine Verfassungsänderung nicht erforderlich ist und so die Hürde für die Umsetzung wesentlich geringer ist.

Es bräuchte jedoch in jedem Fall eine breite politische Mehrheit. Die organisatorische Neuordnung wäre mit großem Aufwand verbunden, der sich erst mittel- und langfristig auszahlen würde. Die neue dann für wesentlich mehr Fälle zuständige Verwaltung würde anwachsen. In jeder der Alternativen wäre zu entscheiden, ob die Arbeitsvermittlung wie bisher beim SGB II in der gleichen Stelle erfolgen soll. Die Herausforderung bei dem Umbau wäre, die Vorteile durch den weitgehenden Wegfall von doppelten Prüfungen und Schnittstellenproblemen zu nutzen (keine Abgrenzung mehr zwischen Kinderzuschlag und SGB II, kein Parallelbezug mehr von Wohngeld und Kinderzuschlag, keine ergänzenden Ansprüche mehr auf SGB II nach Bewilligung von Kinderzuschlag usw.). Eine schlanke Behördenstruktur und damit eine effektivere Verwaltung würde Kosten für die öffentliche Hand senken und dem Fachkräftemangel entgegenwirken.⁴⁵ Im Sinne des Leistungsbezugs könnten freiwerdende Ressourcen für eine bessere Erreichbarkeit der Behörde genutzt werden: ausführlichere Beratung, längere Öffnungszeiten auch in Randzeiten, telefonische oder videogestützte Erreichbarkeit.

⁴⁴ Zu den Anforderungen vgl. BVerfG, Urteil des 2. Senats vom 7.10.2014, Az.: 2 BvR 1641/11.

⁴⁵ Siehe hierzu z. B. Deutscher Landkreistag 2024, S. 1, der Vereinfachungen ausdrücklich wegen des aktuellen Personalmangels in der Verwaltung anmahnt.

EINE GESETZGEBUNGSZUSTÄNDIGKEIT

Die Gesetzgebungszuständigkeit für die neue Grundsicherung läge weiterhin beim Bund; die Fachverantwortlichkeit müsste in einem Ressort liegen – im Zweifel im Arbeits- und Sozialministerium. Eine einheitliche Ressortzuständigkeit würde zu erheblichen Erleichterungen in den Gesetzgebungsverfahren führen. Dafür sollten die institutionell verfestigten Interessen einzelner Bundesressorts, konkret die des Familien- und des Bauministeriums, zurückgestellt werden (Peichl 2024; Schlegel 2024; NKR 2024, S. 88). Sie wären in ihrer Spiegelzuständigkeit dabei weiterhin verantwortlich, in besonderer Weise die Interessen der Familien und Kinder und die Auswirkungen auf Bau- und Wohnungsmarkt bei der Erarbeitung der einschlägigen Gesetzesvorhaben einzubringen.

Sonderregelungen und Differenzierung – soweit sie auch in dem einheitlichen Leistungsgesetz erfolgen sollen – würden so transparenter. Die politische Verantwortung für Differenzierungen in der Grundsicherung wäre klar verortet. Die Möglichkeit, die Ausgestaltung einer gleichheitsrechtlichen Prüfung zu unterziehen, würde deutlich vereinfacht.

Bereits die Bündelung der Verantwortung dürfte dazu führen, dass die Absicherung der Familien fairer wird.⁴⁶ Das Problem, dass die Transferentzugsraten unter dem Gesichtspunkt der Erwerbsanreize fehlgehen, ist seit vielen Jahren anerkannt. Das Thema wurde in Koalitionsvereinbarungen schon mehrfach aufgegriffen. Studien wurden eingeholt und werden auch unaufgefordert vorgelegt. Der Handlungsbedarf wurde wiederholt aufgezeigt, und dennoch sind Verbesserungen, die jedenfalls einmal einem effektiven Transferentzug von über 90 % ein Ende bereiten, bisher nicht gelungen. Es fehlt an einem Ressort, das für ein abgestimmtes System insgesamt Verantwortung übernimmt.⁴⁷

EINHEITLICHE AUFSICHT

Bei einer einzigen zusammengefassten Leistung könnten Rechts- und Fachaufsicht einheitlich geregelt werden, als entscheidende Voraussetzung für einen einheitlichen Vollzug. Derzeit bestehen vielfältige Aufsichtsverhältnisse, beim SGB II anders als beim Kinderzuschlag und beim Wohngeld wiederum anders. Auch die Aufspaltung der Jobcenter in gemeinsame Einrichtungen einerseits und Optionskommunen andererseits führt in der aktuellen Rechtslage dazu, dass schon allein bei der Grundsicherung nach dem SGB II die Aufsicht und dementsprechend die Rechtsanwendung nicht einheitlich erfolgen.

EINHEITLICHE FINANZIERUNG

Bei einer Neuordnung der steuerfinanzierten Sozialleistungen, wie sie hier vorgeschlagen wird, müssten sich Bund, Länder und Kommunen über die Finanzierung verständigen. Dass hier alle staatlichen Ebenen gefordert wären, macht die Umstellung zusätzlich zu einem höchst komplexen Vorgang. Bei späteren Änderungen wären die Haushaltswirkungen allerdings ungleich einfacher zu ermitteln als jetzt. Derzeit ist die Kostentragung bei den genannten Leistungen völlig uneinheitlich,⁴⁸ was vor allem in Gesetzgebungsverfahren zu zusätzlichen Herausforderungen führt. Bei der Frage, welche Leistung auf welche Weise

⁴⁶ Am Rande sei erwähnt, dass z. B. auch die unterschiedliche Verantwortung für das Kindergeld (BMF) und das SGB II (BMAS) Ursache für eine erhebliche Ungerechtigkeit ist: Muss eine Familie im Bürgergeldbezug Kindergeld zurückzahlen, erhält sie keine Kompensation im SGB II, obwohl das (zunächst bezogene) Kindergeld als zu berücksichtigendes Einkommen den Anspruch auf Bürgergeld gemindert hat.

⁴⁷ Die Verbesserungen durch das Starke-Familien-Gesetz 2019, das Bürgergeld-Gesetz 2022 und das Wohngeld-Plus-Gesetz 2023 haben nicht ausgereicht.

⁴⁸ Die Kosten des Kinderzuschlags trägt der Bund, die für das Wohngeld teilen sich Bund und Länder je zur Hälfte, im SGB II gilt die äußerst ausdifferenzierte Regelung des § 46.

weiterentwickelt werden soll, spielt immer wieder eine entscheidende Rolle, in welchem Umfang die verschiedenen staatlichen Ebenen die Kosten für die jeweiligen Leistungen tragen. Wird etwa der Kinderzuschlag, allein vom Bund finanziert, erhöht, entlastet das die Länder (und Kommunen). Eine Verbesserung des Wohngeldes belastet dagegen die Länder (und den Bund). Da die Kostenwirkungen nur geschätzt werden können und die verschiedenen Ressorts einerseits und Bund, Länder sowie Kommunen andererseits je nach Rechtsänderung bei den Schätzungen unterschiedliche Interessen haben, hat sich etabliert, dass jede Institution für sich rechnen und schätzen lässt oder dies auch selbst tut, in jedem Fall aber jede Institution dabei eigene Interessen verfolgt. Neben der Frage, was sich der Staat auf Kosten der Steuerzahler*innen leisten kann, spielt durch die verschiedenen Finanzierungsgestaltungen wegen der Vielzahl der Leistungen bei gesetzlichen Änderungen also auch eine Vielzahl institutioneller Interessen eine Rolle. Eine Zusammenführung der Leistungen kann auch insoweit zu einem schlankeren handlungsfähigeren Staat beitragen.

EINE GERICHTSBARKEIT

Die Zuständigkeit für die Rechtsdurchsetzung sollte einheitlich der Sozialgerichtsbarkeit zugewiesen werden, während sie derzeit zwar für SGB II und Kinderzuschlag dort liegt, abweichend davon aber für das Wohngeld die Verwaltungsgerichtsbarkeit zuständig ist (Koalitionsvertrag 2025, S. 15). Die einheitliche Zuständigkeit würde die Einheitlichkeit der Rechtsprechung stärken und Schnittstellenprobleme reduzieren.

EINFACHERE DIGITALISIERUNG

Ein weiterer Vorteil einer einheitlichen Grundsicherung: Die Digitalisierung vom Antrag bis zur Bewilligung würde extrem vereinfacht. Dennoch wird es auch die hier vorgeschlagene Leistung weder automatisch ohne eigenes Zutun noch voll automatisiert geben können. Daten wie die Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft, Wohnkosten oder Unterhaltszahlungen werden nicht zu anderen Zwecken behördlich erfasst, sondern müssen bei Beantragung bedarfsabhängiger Leistungen in jedem Einzelfall angegeben werden. Besondere Bedarfe müssen geltend gemacht werden. Änderungen in den Verhältnissen müssen mitgeteilt werden etc. Dass aktuell aufgrund der komplexen Zuständigkeits- und Rechtslage auch die Digitalisierung nicht wirklich gelingt, muss nicht verwundern.

Um die Digitalisierung im Sozialleistungsrecht voranzubringen und ihre Möglichkeiten auszuloten, erscheint aus hiesiger Sicht vordringlich, das Digitalisierungspotenzial in der Grundsicherung SGB II zu untersuchen und soweit sinnvoll und möglich auszuschöpfen. Mit dem SGB II zu beginnen, erscheint zielführend, zum einen, weil es die Leistung ist, die in dieser oder einer ähnlichen Form in jedem Fall auch in Zukunft Bestand haben wird, zum anderen, weil es eine Leistung mit hoher Fallzahl ist, bei der notwendige Anpassungen im Bereich des Datenschutzes, in den IT-Systemen der Verwaltungen oder etwa bei den Nachweispflichten von Arbeitgeber*innen besonders lohnenswert erscheinen. Der Digitalisierungsaufwand und mögliche Verfahrensänderungen sind hier eher verhältnismäßig als bei kleineren Leistungen. Aufgrund der dann neu gewonnenen Erfahrungen könnten weitere Schritte erarbeitet werden.

Bereits jetzt werden Tools entwickelt, die bei der Beantragung der einzelnen Leistungen unterstützen.⁴⁹ Das hilft auf dem Weg zu einer modernen Verwaltung. Wirklich überzeugend kann dies aber erst nach Reduzierung der Komplexität des Leistungssystems erfolgen.

⁴⁹ Z. B. der Online-Antrag auf Kinderzuschlag und der KiZ-Lotse.

EINE STATISTIK

Statistische Daten ließen sich ungleich einfacher und vollständiger erheben.⁵⁰ Die Aussagekraft der Daten wäre wesentlich höher, wenn infolge einer einheitlichen Leistung ein einheitliches Verfahren möglich wäre. Ziel müsste sein, in sich schlüssige Daten automatisch im Rahmen des einheitlichen Bewilligungsverfahrens zu generieren und zusammenzuführen.

4.3. HERAUSFORDERUNGEN BEI EINER UMSETZUNG

Der Vorschlag einer einheitlichen Grundsicherung bringt große Herausforderungen mit sich.

INHALTLICHE AUSGESTALTUNG IM EINZELNEN

Ausgangspunkt für die Leistung ist das Regelwerk des SGB II. Ob im Hinblick auf den extrem erweiterten Berechtigtenkreis wesentliche Anpassungen notwendig sind, muss im Einzelnen geprüft werden. Das betrifft alle grundsätzlichen Fragen, etwa die Angemessenheit der Wohnkosten oder das Schonvermögen. Auch transparente Differenzierungen dazu, unter welchen Umständen eine Erwerbsobliegenheit (in welchem genauen Umfang) besteht,⁵¹ oder wie der Transferentzug bei Alleinstehenden, Paaren und Familien gestaltet werden soll, sind angezeigt. Auch z. B. zum künftigen Umgang mit Alleinerziehung und geteilter Erziehung bedarf es schlüssiger Regelungen. Neben der Frage, welche Leistungsvoraussetzungen und Ausgestaltungen hier inhaltlich gewollt sind, hat die jeweilige Ausgestaltung großen Einfluss auf den Vollzugsaufwand.

In jedem Fall ist es wichtig, ein – möglichst schlüssiges – Regelwerk zu schaffen, bei dem die einzelnen Fragen transparent und demokratisch verhandelt werden können. Im aktuellen Recht entfällt z. B. bei Bezug von Kinderzuschlag und/oder Wohngeld jede Prüfung der Angemessenheit der Wohnkosten. Umgekehrt entfallen viele Leistungsbestandteile wie z. B. die Übernahme von Umzugskosten. Wohnkosten werden bei SGB II und Wohngeld nach völlig divergierenden Regelungen berücksichtigt. Die Einkommensanrechnung erfolgt leistungsübergreifend ohne schlüssiges System. Auch eine verlässliche nachvollziehbare Regelung zum Schonvermögen fehlt bisher.

Im Hinblick darauf, dass das SGB II mit seinen vielen Regeln zur Berücksichtigung eines jeden Einzelfalls sehr komplex erscheint, ist die deutliche Erweiterung seines Anwendungsbereichs anspruchsvoll. Als Alternative wird vorgeschlagen, eine der Grundsicherung vorgelagerte Leistung zu etablieren, die mehr pauschaliert und insofern deutlich einfacher ist. Auf entsprechende Überlegungen wird noch einzugehen sein (unten unter Punkt 5.4).

⁵⁰ Neben den Herausforderungen für die Erfassung der Geldleistungen gibt es z. B. einen extremen Aufwand bei geringer Aussagekraft für die statistische Erfassung der Bildungs- und Teilhabeleistungen, die u. a. nach dem SGB II, nach dem SGB XII oder nach dem Bundeskindergeldgesetz für Fälle mit Kinderzuschlag oder Wohngeld nach jeweils ganz unterschiedlichen Verfahren gewährt werden, sodass verschiedene Statistiken geführt oder auch wegen zu großen Verwaltungsaufwandes nicht geführt werden.

⁵¹ So könnte unterschieden werden zwischen Fallkonstellationen ohne oder mit wenig Einkommen, in denen (weitergehende) Erwerbsobliegenheiten bestehen, und Fällen mit Einkommen, die einen aktivierungsfreien Status begründen (Bruckmeier et al. 2018, S. 6).

Derzeit besteht z. B. im SGB II in der Regel für beide Eltern eine Erwerbsobliegenheit, im Kinderzuschlag besteht keine, wobei der Kinderzuschlag natürlich nur bei ausreichendem (Erwerbs-)Einkommen greift. Jedoch wird, sobald er greift, keine zusätzliche Erwerbstätigkeit gefordert. Da die Frage, ob der Kinderzuschlag greift, z. B. auch stark von der Größe der Bedarfsgemeinschaft abhängt, besteht an der Schnittstelle zwischen den beiden Leistungen eine Erwerbsobliegenheit eher, wenn eine Familie mehr Kinder hat. Fraglich ist, ob das angemessen ist.

ORGANISATORISCHE HERAUSFORDERUNGEN

Die Zusammenführung der Leistungen SGB II, Kinderzuschlag und Wohngeld stellt Politik und Verwaltung vor große Herausforderungen. Praktisch betreffen diese vor allem den Vollzug vor Ort, wobei auch der Aufwand für Änderungen in Ministerien und Gerichten nicht zu unterschätzen ist. Die Änderungen in der Fläche bedürfen jedoch erheblicher Umstrukturierungen. Während manche Behörden großen personellen Mehrbedarf haben (entsprechend auch einen erhöhten Sachbedarf), entstehen in anderen Bereichen Personalüberhänge mit den damit verbundenen Konsequenzen. Um einen solchen Umbau zu bewältigen, braucht es ausreichenden Vorlauf und ein gut abgestimmtes Vorgehen.

4.4. ÜBERLEGUNGEN ZU EINER SCHRITTWEISEN UMSETZUNG

Im Rahmen einer Neustrukturierung der Grundsicherungsleistungen ist die Beendigung des parallelen Bezugs von Kinderzuschlag und Wohngeld vordringlich. Die einheitliche Grundsicherung könnte daher schrittweise umgesetzt werden.

Aus verwaltungspraktischer Sicht ist es relativ einfach, die Familienkasse von der Aufgabe Kinderzuschlag zu entbinden und die betreffenden Familien durch das Jobcenter mit der neuen Leistung zu unterstützen. Die neue Leistung müsste in dem Zuge zwingend für Familien leistungsgerecht ausgestaltet werden. Zudem müsste der Schritt unabdingbar begleitet werden mit Maßnahmen, die die Hürde abbauen, Leistungen im Jobcenter zu beantragen; es braucht gute Öffentlichkeitsarbeit und Beratung im Einzelfall. In der Folge würde vorrangig zur einheitlichen Grundsicherung nach dem SGB II zunächst Wohngeld weiter gewährt, soweit damit der Bedarf im Sinne des SGB II gedeckt werden kann.⁵² Die Notwendigkeit eines parallelen Bezugs von bedürftigkeitsgeprüften Leistungen wäre bereits mit dieser ersten Änderung grundsätzlich überwunden.

In einem zweiten Schritt könnte das Wohngeld für erwerbsfähige Familien in die neue Leistung integriert werden bzw. Wohngeldansprüche könnten auf nicht erwerbsfähige Personen begrenzt werden, um (jedenfalls zunächst) nur einen anteiligen Übergang der Wohngeldfälle auf die Vollzugsbehörde für die neue Leistung zu realisieren. Parallel sind Änderungen in der neuen Leistung erforderlich, die ein Absinken des Leistungsniveaus für die Familien vermeiden. Besser- und Schlechterstellungen im Einzelfall müssen hingenommen werden, um die vorgeschlagenen Veränderungen zu ermöglichen.

In einem dritten Schritt könnte mit weiterem Vorlauf und einer umfassenden Vorbereitung die vollständige Integration des Wohngeldes in die Grundsicherung folgen. Vorher oder im gleichen Zug wäre eine Integration der Leistungen nach dem SGB XII notwendig⁵³. Die Leistung wäre dann auch für Nichterwerbsfähige offen. Unabhängig davon, in welcher Verwaltungsstruktur die Leistung vollzogen wird, wäre hier eine Verfassungsänderung notwendig.

Beim zweiten und dritten Schritt wären zudem umfangreiche Änderungen hinsichtlich der administrativen und finanziellen Verantwortung zwischen Bund, Ländern und Kommunen erforderlich.

⁵² Die Grundregel ist, dass Wohngeld als vorrangige Leistung im Sinne des SGB II und XII zusteht, wenn der Bedarf mit Wohngeld und ggf. Kinderzuschlag vollständig gedeckt werden kann. Ist das Wohngeld jedoch geringer als die SGB II/XII Leistung, kann es dennoch bezogen werden, wenn die Differenz 20 % des Bedarfes nicht überschreitet. Notwendig ist in dem Fall, dass schriftlich auf die SGB-II/XII-Leistung verzichtet wird.

⁵³ Die Überlegungen, innerhalb des SGB XII die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem 4. Kapitel zusammenzufassen, würde mit diesem Schritt obsolet.

Währenddessen wären auch die Möglichkeiten zur Integration weiterer Leistungen zu prüfen. Zu denken ist hier an diejenigen nach dem AsylbLG und ggf. auch an das BAföG oder die Berufsausbildungsbeihilfe nach dem BAB.

Ein solches Vorgehen wäre konsequent daran ausgerichtet, die Grundsicherungsleistungen in einem einzigen System zusammenzufassen. Bereits nach Umsetzung des ersten Schritts würde die Notwendigkeit für Familien, in bestimmten Fällen mehrere Leistungen parallel zu beziehen und entsprechend großen Aufwand zu betreiben, der Vergangenheit angehören. Danach würden Schritt für Schritt Leistungen (bzw. Personengruppen) in ein einheitliches System überführt – das natürlich differenzierte Regelungen vorsehen kann –, mit der Folge, dass die Schnittstellenprobleme durch die unterschiedlichen Leistungssysteme und verschiedenen Verantwortungsträger*innen entsprechend abgebaut würden.

Bereits im Vorfeld zu diesen Maßnahmen sollten die Erwerbstätigenfreibeträge im SGB II so fortentwickelt werden, dass Grenzbelastungen von 100 % und mehr generell ausgeschlossen sind.

In jedem Fall wäre es bei Aufgabe von Kinderzuschlag und Wohngeld und gleichzeitiger Ausweitung des Bürgergeldes notwendig, die SGB-II-Regelungen einer Revision zu unterziehen. Insbesondere im Hinblick auf ihre Familienfreundlichkeit und ihre soziale Ausgewogenheit müsste die Leistung umfassend (neu) bewertet werden.⁵⁴

5 Alternativen in der Diskussion

Der Befund, dass das Sozialleistungssystem schlicht zu kompliziert ist, ist unstrittig. Neben dem Vorschlag einer generellen Zusammenfassung der Leistungen werden verschiedene Ansätze diskutiert, die für eine Entlastung sorgen sollen.

5.1. KINDERGRUNDSICHERUNG

So greifen Forderungen zur Einführung einer Kindergrundsicherung die Problemlage der intransparenten Gestaltung der Grundsicherungsleistungen für Familien bzw. für Kinder auf.⁵⁵ In der vergangenen Legislaturperiode sollte mit der Kindergrundsicherung für alle Kinder ein einheitliches und einfaches System geschaffen werden. Das ist nicht gelungen und konnte nicht gelingen.

Kernbestandteil der Überlegungen war, neben einer einheitlichen einkommensunabhängigen Leistung wie dem derzeitigen Kindergeld eine einkommens- und bedarfsabhängige Leistung speziell für Kinder zu schaffen. Dieser einkommensabhängige Bestandteil sollte u. a. sowohl die Bedarfe der Kinder im SGB II als auch der ‚Kinderzuschlagskinder‘ abdecken. Der Fokus auf die Vereinheitlichung der Leistungen für die Kinder ignoriert jedoch, dass dies für die Familie in vielen Fällen eine Aufspaltung der Leistungen bedeutet. Für die ‚Kinderzuschlagskinder‘ hätte sich kaum etwas geändert. Die Familien hätten weiterhin neben

⁵⁴ Reichen die Regelungen zu den Kosten der Unterkunft aus? Ist eine Staffelung der Erwerbstätigenfreibeträge nach Kindern sinnvoll? Wie soll sich die Verantwortung für Kinder auf die Erwerbsobliegenheit der Eltern auswirken? Sollten für Kinder, die nach Trennung ihrer Eltern in der geteilten Betreuung leben, einheitliche Regelungen zur Berücksichtigung ihres Wohnbedarfs getroffen werden? Kann die Berücksichtigung des Kindergeldes so gestaltet werden, dass – wie bisher beim Kinderzuschlag – vermieden wird, dass es wegen einer Anhebung des Kindergeldes zu Kürzungen der Grundsicherung kommt? Etc. pp.

⁵⁵ Bündnis Kindergrundsicherung 2024; Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung einer Kindergrundsicherung (Fn. 2).

der einkommensabhängigen Kindergrundsicherung parallel Wohngeld beziehen müssen; kaum ein Unterschied zur Rechtslage. Für die SGB-II-Familien hätte sich dagegen eine enorme Erschwerung des Leistungsbezugs ergeben. Während die Familie bisher die Unterstützungsleistung für Kinder und Eltern von einer Behörde, dem Jobcenter, erhält, hätte sie nach den Reformüberlegungen neben der einkommensabhängigen Kindergrundsicherung für die Kinder für die Eltern getrennt SGB-II-Leistungen beziehen müssen.

Ein solches Vorhaben war nicht durchsetzbar.⁵⁶ Den parallelen Bezug von zwei Leistungen für einen Haushalt ohne Not auf weitere Personengruppen auszuweiten, konnte nicht überzeugen. Es ist unbestritten, dass es seit der Einführung des Kinderzuschlags 2005 nicht gelungen ist, das Zusammenspiel mit dem häufig parallel zustehenden Wohngeld befriedigend auszugestalten. Hoher Aufwand für Anspruchsberechtigte und Verwaltung, vor allem auch eine eingeschränkte Inanspruchnahme sind die Folge. Eine Ausweitung eines solchen Parallelbezugs auch auf Haushalte in der Grundsicherung nach dem SGB II musste nicht zuletzt deshalb scheitern, weil der enorme zusätzliche Personalaufwand (vgl. nur Schätzung des Aufwandes für das Vorhaben im Jahr 2023⁵⁷) in Zeiten des Fachkräftemangels nicht gestemmt werden kann. Das Vorhaben sollte daher allgemein aufgegeben werden.

Zum Teil wird unter Kindergrundsicherung eine einkommensunabhängige und zugleich bedarfsdeckende Leistung für alle Kinder vertreten (z. B. Schöb, S. 147–153; so zunächst auch das Bündnis Kindergrundsicherung 2009). Ein solcher Vorschlag bedeutet eine deutliche Leistungsanhebung in mittlere bis obere Einkommen hinein. Er wird an dieser Stelle nicht weiter erörtert, da die damit verbundenen Kosten in Milliardenhöhe aus Priorisierungsgründen derzeit nicht sinnvoll und politisch nicht durchsetzbar erscheinen. Dem steht nicht entgegen, die bisherige einkommensunabhängige Leistung für Kinder, das Kindergeld, spürbar anzuheben. Vielmehr sollte das Ziel, die Entlastungsschere zwischen der Wirkung der steuerlichen Freibeträge für Kinder und der des Kindergeldes perspektivisch zu schließen, weiterverfolgt werden. Die Diskussion um ein bedarfsdeckendes⁵⁸ einkommensunabhängiges Kindergeld, das letztlich ein ‚Grundeinkommen‘ für Kinder darstellen würde, bleibt als Blaupause für die langfristigen Überlegungen einer Sozialstaatsreform interessant. Prioritär erscheint hingegen, gute Lösungen für eine Absicherung von Familien mit kleinen Einkommen zu finden. Auch Verbesserungen betreffend die öffentliche Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur für Kinder sind zur Angleichung der (Start-)Chancen von Kindern gegenüber allgemeinen Kindergelderhöhungen vorrangig.

5.2. FÜRSORGELEISTUNGEN AUF DREI EBENEN, FÜR KINDER, ELTERN UND DEN HAUSHALT

Die Diskussion zur Kindergrundsicherung aufgreifend, wird in jüngerer Zeit etwa vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) ein einheitliches Grundsicherungssystem vorgeschlagen. Danach soll der alltägliche Bedarf auf individueller Ebene – für Kinder über die Kindergrundsicherung und für Erwachsene über das Bürgergeld – abgedeckt werden und zusätzlich der Wohnbedarf auf Haushaltsebene. Alle drei Leistungen sollen einkommensabhängig ausgestaltet werden (Wissenschaftlichen Beirat

⁵⁶ Ein überzeugenderer alternativer Vorschlag eines Verbandes oder sonst einer Institution für einen parallelen – also gleichzeitigen – Bezug von zwei bedürftigkeitsabhängigen Leistungen für eine Familie lag und liegt nicht vor. Zu unkonkret ist u. a. das Konzept des Bündnisses Kindergrundsicherung 2024.

⁵⁷ Gesetzentwurf zur Einführung einer Kindergrundsicherung (Fn. 2), S. 93–95.

⁵⁸ Eine solche Leistung würde nur einen pauschalierten Bedarf decken können. Daneben wäre in jedem Fall eine einkommensabhängige Grundsicherungsleistung erforderlich, die speziellen höheren Bedarfen des Kindes – im Zweifel im Rahmen einer Leistung für die gesamte Bedarfsgemeinschaft – Rechnung trägt.

beim BMF 2023, S. 17–19).⁵⁹ Wie der Vollzug von drei Leistungen erfolgen soll, die unter anderem vom grundsätzlich gleichen Einkommen abhängen, bleibt offen.⁶⁰ Der Vorschlag wurde anschließend vom Normenkontrollrat aufgegriffen (NKR 2024, S. 8, S. 20) und dann vage auch von der ‚Initiative für einen handlungsfähigen Staat‘ (Jäkel et al. 2025, S. 117–118).

VERDREIFACHUNG DER ZUSTÄNDIGKEITEN

Jeder der vorgenannten Vorschläge setzt sich etwas anders zusammen. Sie enthalten wichtige Impulse zu der Frage, welche Leistungen ähnliche oder gleiche Ausrichtungen haben, sodass sie einer vereinfachten Neuordnung zugänglich sind. Meines Erachtens ist es ein großer Gewinn, wenn Verwaltung und vor allem Bürger*innen wissen, dass es z. B. Leistungen für den Wohnbedarf bei einer bestimmten Behörde gibt, nicht wie derzeit bei der Wohngeldstelle oder über das SGB II beim Jobcenter, über das SGB XII beim Sozialamt, über den Kinderzuschlag bei der Familienkasse usw.

Zugleich birgt der Vorschlag, drei Fürsorgeleistungen – für Erwachsene, Kinder, Wohnen – parallel gewähren zu wollen, die Gefahr, enormen zusätzlichen Aufwand zu verursachen.⁶¹ Die Idee erinnert an den jahrelangen fruchtlosen Diskurs zur Kindergrundsicherung. Beiden Vorschlägen ist immanent, dass Leistungen neu gruppiert und zum Teil zusammengefasst werden. Aber beiden Vorschlägen ist auch immanent, dass die neuen Leistungen ihrerseits insbesondere von Familien mit sehr kleinen Einkommen parallel bezogen werden müssen. Für Familien, die bisher SGB-II-Leistungen beziehen, hieße der neue Vorschlag, künftig statt allein beim Jobcenter die Leistungen zu beantragen, den drei Stellen gegenüberzustehen, die für die neuen Leistungen verantwortlich sind. Eine Argumentation für die Ausdifferenzierung in mehrere Leistungen findet sich nicht.

PARALLEL, ABER ENGSTENS ABGESTIMMT?

Für drei Leistungen bedarf es drei Regelungen, z. B. zu den Transferentzugsraten, drei Zuständigkeiten für Gesetzgebung, Vollzug, Finanzierung, Digitalisierung etc. Liegt die Verantwortung nicht in einer Hand, sind Abstimmungen erforderlich, die regelmäßig nicht in konsistente einheitliche Entscheidungen münden. Das verursacht neue Schnittstellen.

Die Schnittstellenprobleme lassen sich kaum befriedigend lösen. Vorschläge dazu, wie in einer Massenverwaltung wie der Grundsicherung eine enge Abstimmung mehrerer Behörden konkret mit angemessenem Aufwand funktionieren könnte, zeichnen sich nicht ab. Einigt man sich – aus Gründen der Transparenz und auch der Gleichbehandlung – für alle Leistungen auf den gleichen Bedarf und das gleiche maßgebliche Einkommen und verfolgt man zugleich das Ziel, dass alles einheitlich ausgelegt und angewendet wird, lässt sich die Aufsplitterung in drei Leistungen kaum begründen. Gelingt eine echte Zusammenfassung zu einer Leistung nicht, etwa weil Ressort- und andere institutionelle Interessen nicht zurückgestellt werden, wird auch eine einheitliche Anwendung nicht dauerhaft funktionieren, da weiterhin viele Entscheider*innen mit unterschiedlichen Interessen zu beteiligen wären.

⁵⁹ Schöb 2020 hatte zuvor eine neue Grundsicherungsarchitektur vorgeschlagen, die auf folgenden drei Grundpfeilern aufbaut: eine eigenständige Förderleistung für den alltäglichen Bedarf eines Erwachsenen, die Regelbedarfssicherung (ebd. S. 141–146), eine Kindergrundsicherung, die zu versteuern ist (S. 147–152), und eine neue Wohnbedarfssicherung (S. 153–156). Hier wäre der Vollzug jedenfalls insoweit einfacher, als nur zwei der Leistungsbestandteile im Rahmen der Bewilligung einer Einkommensprüfung bedürfen.

⁶⁰ Peichl 2024 bezieht sich auf den Vorschlag und stellt sich offensichtlich das JC als zentrale Anlaufstelle vor, ohne weiter zur Frage des Verwaltungsvollzugs auszuführen.

⁶¹ Jäkel et al. 2025, S. 117–118, weisen darauf hin, dass mit dem von ihnen vertretenen Vorschlag einhergehende Doppelstrukturen zu vermeiden sind, allerdings ohne einen Lösungsweg anzudeuten.

5.3. ZUSAMMENFÜHRUNG VON WOHNELD UND KINDERZUSCHLAG

Die aktuelle Koalition hat sich vorgenommen, eine Zusammenführung von Wohngeld und Kinderzuschlag mit dem Ziel der Rechtsvereinfachung zu prüfen (Koalitionsvertrag 2025, S. 15 – dort ist Prüfung angekündigt; dagegen wird in den Ausführungen auf S. 24 und S. 99 vom Fortbestand der beiden Leistungen ausgegangen).

Nachfolgend sollen die Vor- und Nachteile einer Zusammenführung der beiden dem SGB II vorgelagerten Leistungen in den Blick genommen werden. Zugleich wird ein Vergleich angestellt von einer Zusammenführung im Wohngeld und damit auf Bundesebene im Bauministerium oder im Kinderzuschlag und damit im Familienministerium.

Vorweg stellt sich jedoch die Frage, welchen Zweck eine solche Leistung verfolgen könnte. Das Bürgergeld sichert das Existenzminimum für Menschen, die keine oder zu wenig eigene Mittel für ihren Lebensunterhalt haben. Es sichert also den Bedarf der Familie insgesamt, den der Eltern, den der Kinder, den gemeinsamen Bedarf für das Wohnen und ggf. auch weitere Bedarfe, insbesondere die Mehr- und Sonderbedarfe. Berücksichtigungsfähiges Einkommen mindert die Leistungshöhe.

Das Wohngeld dagegen dient gezielt der wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens. Es wird bei geringeren Einkommen als Zuschuss zur Miete oder zur Belastung für den selbst genutzten Wohnraum geleistet. Dem Zweck entsprechend berücksichtigt das Wohngeld die Wohnkostenbelastung, wenn auch in anderer Weise als das Bürgergeld. Das Wohngeld setzt dabei keine besonders hohen Wohnkosten voraus. Damit liegt ihm letztlich (nur) die Annahme zugrunde, das Einkommen sei wegen der Wohnkosten (zu) knapp für den Lebensunterhalt der Familie, sodass hierfür Unterstützungsbedarf besteht. Es ist dabei generell auf einen Zuschuss zu den Kosten begrenzt.

Der Kinderzuschlag wiederum bezweckt, dass Familien mit kleinen Einkommen nicht wegen ihrer Kinder Bürgergeld beziehen müssen. Das Einkommen reicht also, den Bedarf der Eltern zu decken, für die gesamte Familie wird es aber als (zu) knapp angesehen. Letztlich wird hier schlicht unterstellt, dass das Einkommen wegen des Bedarfs der Kinder für den Lebensunterhalt der Familie nicht oder nur knapp ausreicht, sodass gerade hierfür Unterstützungsbedarf besteht. Die Wohnkosten des Kindes werden bei dieser Leistung mit einem pauschalen Betrag angesetzt.

Während sich das Bürgergeld bei niedrigen Einkommen auf den gesamten Bedarf bezieht, geht es bei Kinderzuschlag und Wohngeld bei etwas höheren Einkommen (oder kleinerem Bedarf) nur um Teilbedarfe. Folgerichtig können beide Leistungen aktuell auch parallel bezogen werden. Dafür ist grundsätzlich Voraussetzung, dass sie zusammen günstiger sind als Bürgergeld.

Eine Zusammenführung der Leistungen müsste dementsprechend wohl das Ziel verfolgen, die beiden Zwecke der bisherigen Leistungen gleichzeitig zu erfüllen.

INTEGRATION DES WOHNELDES IN DEN KINDERZUSCHLAG

Das Wohngeld hat – nicht zuletzt seit seinem Ausbau in der letzten Legislaturperiode – einen breiten Anwendungsbereich. Größter Kreis von Bezieher*innen sind (nicht erwerbsfähige) Personen im Rentenalter. Zugleich steht das Wohngeld häufig Familien zu und eben hier kommt es zu dem aufwendigen Parallelbezug mit dem Kinderzuschlag. Wohngeld kann aber auch von weiteren Haushaltsgemeinschaften, einzelnen Mitgliedern von Wohngemeinschaften oder von alleinstehenden Personen in Anspruch genommen werden. Den Vollzug dieser Leistung, der aktuell bei den Ländern liegt, insgesamt in den Bundesvollzug bei der Familienkasse zu überführen, setzte extreme Änderungen in der

Vollzugsstruktur voraus. Verfassungsrechtliche Fragen zur Zulässigkeit eines Bundesvollzugs wären zu klären. Aus hiesiger Sicht wäre eine generelle Zuständigkeit des Familienressorts für eine das Wohngeld ersetzende Leistung schon wegen des Ressortprinzips, also der Abgrenzung sachlicher Zuständigkeitsbereiche, wenig plausibel.

Um dem Rechnung zu tragen und sich bei der Zusammenführung darauf zu konzentrieren, dass ein Parallelbezug der genannten Leistungen beendet werden soll, könnte alternativ überlegt werden, das Wohngeld nur insoweit in den Kinderzuschlag zu integrieren, wie es Familien gewährt wird, und es im Übrigen im Bauressort zu belassen⁶². Dies würde bedeuten, im Recht des Kinderzuschlags, das bisher nur einen geringen pauschalen Betrag für die Wohnkosten des Kindes abdeckt, eine Regelung zu treffen, die die Wohnkosten der gesamten Familie berücksichtigt. Fraglich ist jedoch, wie diese aussehen könnte. Es ergäben sich in jedem Fall neue Schnittstellenprobleme. Der Kinderzuschlag ist bisher auf das SGB II ausgerichtet, übernimmt grundsätzlich die dortigen Regelungen zu Einkommen und Bedarfen, auch zu den Kosten der Unterkunft. Das Wohngeld dagegen hat ganz und gar eigene Regelungen zur Berücksichtigung von Wohnkosten und Einkommen, die im Einzelnen schwierig nachzuvollziehen sind.

Das Aufgreifen dieser wenig transparenten Wohngeldleistung im Rahmen des Kinderzuschlags, also in einer weiteren Leistung in einem anderen Ressort, würde zwar die Notwendigkeit eines parallelen Leistungsbezugs für Familien in vielen Fällen beenden, aber im Übrigen kaum auf Akzeptanz stoßen. Eine schon aktuell unterschiedliche Berücksichtigung von Wohnkosten im Wohngeld, im Bürgergeld und im Kinderzuschlag würde nicht einheitlicher, sondern im Zweifel noch komplizierter. Es wäre eine schlüssige Regelung zum Transferentzug nötig, die zu den unterschiedlichen Regelungen des Wohngeldes, des Kinderzuschlags und des Bürgergeldes passt. Eine massive Rechtsvereinfachung kann so nicht gelingen.

INTEGRATION DES KINDERZUSCHLAGS IN DAS WOHNELD

Auch eine Integration des Kinderzuschlags in das Wohngeld steht vor kaum überwindbaren Schwierigkeiten. Hier erscheint besonders unbefriedigend, dass sich der Kinderzuschlag, der sich bisher an der verfassungsrechtlich abgesicherten Existenzsicherung über das SGB II orientiert, von diesem Konzept entfernen müsste. Es würden die Berücksichtigung der konkreten Wohnkosten im Einzelfall, der enge Bezug zu dem Einkommen nach den SGB-II-Regeln, die Anknüpfung an das Zuflussprinzip des SGB II u. v. m. verloren gehen.

Würden die ganz unterschiedlichen Einkommensbegriffe, die unterschiedlichen Maßstäbe für die Feststellung des Bedarfs im Wohngeld einerseits und im SGB II andererseits und vor allem auch die unterschiedlichen Regelungen zum Transferentzug unabgestimmt fortgeschrieben werden, ergäbe dies in keiner Weise ein schlüssiges System. Nachweise zu Einkommen und Bedarfen würden weiter Doppelaufwände verursachen.

Würde man die Konzeptionen von Wohngeld und Kinderzuschlag zu einer der Grundsicherung vorrangigen Leistung in der Zuständigkeit des Bauressorts zusammenfassen, würde zudem nicht überzeugen, dass in dem Rahmen auch die Kinderkomponente für Haushaltsgemeinschaften gezahlt werden müsste, bei denen die Bedürftigkeit nicht auf die Wohnkosten zurückzuführen wäre.

Die Wohngeldstellen wären, so wie sie derzeit aufgestellt sind, für eine Leistung, die wie der Kinderzuschlag in der Mehrzahl der Fälle aktuelle Hilfebedürftigkeit vermeiden soll, schlicht

⁶² Als weitere Alternative käme in Betracht, das Wohngeld abzulösen, indem das SGB II und das SGB XII durch höhere Freibeträge nach oben ausgebaut werden. Im Hinblick darauf, dass auch das dauerhafte Nebeneinander von SGB II und SGB XII nicht überzeugt, wird dieser Schritt nicht als zielführend angesehen und hier nicht weiter vertieft.

nicht geeignet. Wartezeiten von vielen Monaten sind inakzeptabel. Zur Überbrückung wäre vielfach ein vorläufiger Bezug von SGB II nötig, sodass der Verwaltungsaufwand insgesamt entsprechend ansteigen würde. Die Steuerungsmöglichkeiten beim Wohngeld sind – jedenfalls bisher – ganz offensichtlich unzureichend. In Zeiten des Fachkräftemangels erscheint es fernliegend, weitere wesentliche Regelungen ohne große Vereinfachungen in die Kommunen zu geben.

5.4. EINE ZWEITE, VORGELAGERTE GRUNDSICHERUNG

Neben der bisherigen Grundsicherung nach dem SGB II (ggf. zusammengefasst mit dem SGB XII) könnte auch eine einheitliche, vorrangige Sozialleistung vorgesehen werden, die Wohngeld und Kinderzuschlag ablöst und als einfachere, pauschalere Leistung die Grundsicherung im engeren Sinne ergänzt (Harich 2025, S. 328).

Ziel wäre hier wohl nicht, besondere Bedarfe herauszuheben und gerade für diese einen speziellen Unterstützungsbedarf anzunehmen, sondern das Ziel wäre, neben der ausdifferenzierten Grundsicherung ein einfacheres, vorrangiges System zu etablieren.

Da es hierzu bisher keine genauere Konzeption gibt, bleiben auch die folgenden Ausführungen recht allgemein, wechseln zwischen konzeptionellen Überlegungen und ihrer Bewertung.

In diesem Abschnitt wird zunächst für eine organisatorische Anlehnung an die Grundsicherung geworben, danach auf das Vereinfachungspotenzial in verschiedenen Themenkreisen eingegangen.

Auf zwei weitere Überlegungen, die für eine solche vorrangige Leistung angeführt werden, möchte ich erst unten bei der zusammenfassenden *Bewertung zu pauschalen vorgelagerten Leistungen* eingehen: das Ziel, einen Anstieg der Zahl der Grundsicherungsberechtigten zu vermeiden, und das Anliegen, gerade Familien und über den Zuschuss zu den Wohnkosten praktisch auch Rentner*innen spezielle Leistungen anzubieten.

ANLEHNUNG AN GRUNDSICHERUNG

Entscheidet man sich, neben der Grundsicherung im engeren Sinne zusätzlich eine vorrangige Leistung zu etablieren, sollte diese zur Vermeidung der bereits erörterten Schwierigkeiten so nah wie möglich an der Grundsicherung orientiert werden.

Eine mit der Grundsicherung engstens abgestimmte Lösung würde dem Umstand Rechnung tragen, dass sowohl die Grundsicherung als auch die bisherigen bzw. die eine künftige vorrangige Leistung die Aufgabe haben, bei keinem oder geringem Einkommen im Verhältnis zum Gesamtbedarf von Erwachsenen und Kindern einschließlich Wohnen fair zu unterstützen, existenzsichernd und leistungsgerecht.

Man könnte sich ergänzend zur Grundsicherung etwa auf eine ‚Grundsicherung plus‘, einen ‚Sozialzuschuss‘ oder auf den bereits in die Diskussion eingeführten „Erwerbszuschuss“ (Bruckmeier et al. 2018, S. 40-46) verständigen.

Die vorrangige Sozialleistung sollte ebenso wie die Grundsicherung (das derzeitige Bürgergeld) bei Erwerbseinkommen eine nachvollziehbare und schlüssige Transferentzugsrate von effektiv 70 %, allenfalls 80 % haben. Hierzu kann die transparente Ausgestaltung der Erwerbstätigenfreibeträge im SGB II, die sich durch weitere Vereinheitlichung noch deutlich verbessern lässt (vgl. unter *Zum Transferentzug*), übernommen werden.

Wesentliche Unterscheidung zwischen der Grundsicherung und der vorrangigen Leistung könnte die Erwerbsobliegenheit sein, also eine Regelung, nach der die vorrangige Leistung als Unterstützung ab einer bestimmten näher definierten Erwerbstätigkeit gezahlt wird und den Personen und/oder Bedarfsgemeinschaften deshalb ein aktivierungsfreier Status eingeräumt wird (Bruckmeier et al. 2018, S. 6).

Nach hiesiger Einschätzung könnte eine dauerhaft abgestimmte Unterstützung durch Grundsicherung und vorgelagerte Leistung nur gelingen, wenn die gesetzliche Regelung aus einem Guss erfolgt. Eine einheitliche Gesetzgebungszuständigkeit (ein Ressort, am besten eine Abteilung) halte ich für unabdingbar. Wichtig ist dabei auch, dass im BMF ein Bereich für die Finanzverhandlungen zuständig ist, weil durch die Verantwortung in einer Hand (im federführenden Ministerium, aber auch im BMF) die Ausgestaltung am ehesten schlüssig gelingen kann. Anderenfalls ist vorprogrammiert, dass – wie nicht nur in der letzten Legislaturperiode – die Leistungen unzureichend abgestimmt werden, auch weil z. B. erst ein Ministerium seine Leistung, etwa das SGB II, reformiert, dann ein anderes seine Leistungen, etwa das Wohngeld, und zum Schluss ein weiteres Ministerium, etwa das für die Familienleistung zuständige, für seine Reform nur noch einen äußerst eingeschränkten Verhandlungsspielraum hat.⁶³

Wichtig wäre zudem, dass die vorrangige Leistung in möglichst gleicher Weise vollzogen wird wie die Grundsicherung. Nur so kann Doppelarbeit minimiert werden. Soweit etwa stärkere Pauschalierungen oder abweichende Prüfzeiträume erwogen werden, können die Regelungen bei einheitlichem Vollzug am ehesten so getroffen werden, dass bei Bedarf – insbesondere bei Wechseln zwischen den verschiedenen Leistungen etwa infolge von Einkommensänderungen – die erhobenen Daten jedenfalls teilweise auch für die andere Leistung verwendet werden können.

Stellt man sich etwa vor, dass die vorgelagerten Leistungen wie beim Kinderzuschlag an das Einkommen aus den vergangenen sechs Monaten anknüpfen, wäre hilfreich, wenn bei Grundsicherung und vorrangiger Leistung das (weitgehend) gleiche Einkommen maßgeblich wäre, sodass die Angaben ggf. bei einem Wechsel – jedenfalls teilweise – übernommen werden können. Auch die Wohnkosten sollten aus diesem Grund in beiden Bereichen möglichst gleich erhoben werden.

Eine zuständige Stelle bzw. eine einheitliche Verantwortung würde die Beratung und auch das übrige Verwaltungsverfahren extrem vereinfachen. So kann die Geburt eines Kindes dazu führen, dass die Familie umzieht, höhere Wohnkosten bzw. einen höheren Bedarf hat und die vorrangige Leistung nicht mehr ausreicht. Je mehr der bereits erhobenen Daten auch in der dann greifenden Grundsicherung übernommen werden können, desto besser. Die Berechtigten müssten nicht zu einer neuen Anlaufstelle; auch hinsichtlich der örtlichen Zuständigkeit wäre wünschenswert, dass sie entweder überwunden oder für Verwaltung und Berechtigte so einfach wie möglich gestaltet wird.

Entscheidet man sich, das Wohngeld (ggf. auch die Sozialhilfe) und den Kinderzuschlag abzulösen und eine gemeinsame Regelung mit der Grundsicherung für Arbeitssuchende zu gestalten, also auch nicht erwerbsfähige Personen zu unterstützen, bedarf es auch hier einer Grundgesetzänderung zur Vollzugszuständigkeit, da sich die Leistung nicht unter den Anwendungsbereich des Art. 91e GG subsumieren lässt.

⁶³ So konnte bei den Reformbemühungen zur Kindergrundsicherung mit dem Bauministerium über das Zusammenwirken und mögliche, auch kleine Änderungen am Wohngeld nicht mehr verhandelt werden. Die Wohngeldreform durfte nicht mehr angetastet werden. Geld für weitere Verbesserungen hätte das BMF nicht zugelassen. Verschlechterungen konnte das federführende Ressort nicht akzeptieren.

Werden Grundsicherung und vorgelagerte Leistung in gleicher Weise finanziert, sind zukünftige Änderungen nicht mehr von der sachfremden Frage abhängig, ob durch die Änderung Länder im Vergleich zum Bund belastet oder entlastet würden, oder von der Frage, wie die Kommunen betroffen sind. Bei der geplanten Zusammenfassung der vorrangigen Leistungen ist ohnehin ein Gesamtpaket von Bund, Ländern und Kommunen zu schnüren, sodass die damit verbundenen Herausforderungen einer künftigen einheitlichen Finanzierung der verschiedenen Leistungen nicht mehr im Weg stehen sollten.

Eine zielführende Digitalisierung setzt eine Vereinfachung des Leistungssystems voraus und wird dauerhaft stabil nur mit einer einheitlichen IT gelingen. Der Vollzug der Grundsicherung und der vorgelagerten Leistung sollte daher dringend in einer einheitlichen IT-Struktur erfolgen – soweit es irgend geht, also so einheitlich wie möglich. Auch die Entscheidungen zur IT sollten unter einem Dach erfolgen, von der gleichen Verwaltung verantwortet werden, vom gleichen Träger finanziert werden. Anderenfalls blieben durch die geteilten Verantwortungen künstliche Hürden bestehen.

Datenflüsse gelingen am besten in einer einzigen Behörde. Auch dem Datenschutz kann so am besten genüge getan werden. Entscheidungsträger, Verwaltung sowie Datenschutzbeauftragte könnten schlüssig entscheiden; Abstimmungen mit anderen Verwaltungen und Datenschutzbeauftragten würden reduziert.

Entscheidet man sich nicht für einen Vollzug im Rahmen einer Gesamtregelung (etwa Grundsicherung und ‚Grundsicherung plus‘), bietet der Vollzug des Kinderzuschlags in der BA bessere Ausgangsbedingungen für eine mit der Grundsicherung compatible IT, als wenn man die neue Leistung in den kommunalen Strukturen der Wohngeldstellen vollzieht.

Wählt man ein System aus vorrangiger (möglichst pauschalerer) Leistung und Grundsicherungsleistung, sollte mit den Zielen Schlüssigkeit/Einfachheit/Transparenz dennoch auf allen Ebenen möglichst eine einheitliche Gesamtverantwortung für die beiden Komponenten angestrebt werden (für die Gesetzgebung, also für die konkrete Ausgestaltung, ggf. auch in Form einer Regelung im gleichen Gesetz, für die Finanzierung, den Vollzug etc.).

VEREINFACHUNGSPOTENZIAL WOHNKOSTEN, ZUGLEICH ALLGEMEIN ZU DEN ZIELKONFLIKTEN BEI PAUSCHALIERUNG

Praktisches Ziel einer der Grundsicherung vorgelagerten Leistung ist, weitergehende Spielräume für Pauschalierungen (Koalitionsvertrag 2025, S. 15) und Vereinfachungen zu nutzen, als dies im Rahmen der Grundsicherung mit ihren engen verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Deckung des Existenzminimums möglich ist. Entsprechende Bemühungen gibt es schon lange, neue konkrete Vorschläge sind rar.

Seit Jahrzehnten wird in der Gesetzgebung nach überzeugenden Lösungen gesucht, wie Wohnkosten möglichst einfach und möglichst gerecht gedeckt oder bezuschusst werden können, auch wie sie in angemessener Weise als Teil des Existenzminimums im Steuerrecht oder im Unterhaltsrecht berücksichtigt werden können. Ideen werden seitens der Politik, der Ministerialverwaltungen, der Wissenschaft, der Verbände eingebracht. Die Rechtsprechung, auch das Bundesverfassungsgericht, hat immer wieder dazu entschieden. Die aktuelle Rechtslage ist das Ergebnis. Danach wird z. B. für das Wohngeld – die vorgelagerte, etwas pauschalere, auf einen ‚Zuschuss‘ begrenzte und damit vermeintlich deutlich einfachere Leistung – die Miethöhe im Einzelfall ermittelt, obwohl eben diese Sachverhaltsklärung den entscheidenden Bürokratieaufwand verursacht.

Warum aber ist es so schwierig, einfache pauschale Regelungen zu finden? Gerade Wohnkosten sind extrem unterschiedlich. Möchte man eine Geldleistung wie eine der

Grundsicherung vorgelagerte Sozialleistung möglichst einfach ausgestalten, kommt zwar theoretisch eine Pauschalierung der Wohnkosten infrage. Aber jede Pauschalierung hat ihren Preis.

Setzte man die Wohnkosten eher niedrig an, würde das den Vollzug nur wenig entlasten, weil es oft zur Überprüfung käme, ob mit der Pauschale das Existenzminimum im konkreten Einzelfall tatsächlich abgedeckt wird. Selbst wenn man sich aufgrund eigenen Einkommens nicht im Bereich der Existenzgefährdung bewegt, führt die Annahme zu geringer Wohnkosten dazu, dass mit dem zur Verfügung stehenden Einkommen keine Handlungsspielräume entstehen, sondern das (zusätzliche) Einkommen zur Deckung des (existenziellen) Wohnbedarfs nötig ist. Ggf. stünde man besser, wenn man die Grundsicherung selbst in Anspruch nähme. Hierzu bedarf es der Prüfung und Beratung.⁶⁴ Die Einfachheit auf der einen Seite erspart in einer Vielzahl der Fälle nicht die komplexe Prüfung bei der Grundsicherung. Nimmt man eher hohe Wohnkosten an, stellt sich dies für alle mit geringeren Wohnkosten als großzügige Typisierung dar. Die Kosten für die Sozialleistung steigen insoweit an – über das in der Sache gebotene Maß hinaus. Dennoch genügt der Betrag nicht in Fällen, in denen die Wohnkosten besonders hoch sind – mit den soeben beschriebenen Folgen.⁶⁵

Berücksichtigt man in der vorrangigen Leistung ebenso wie in der Grundsicherung die konkreten (angemessenen) Wohnkosten, lässt sich durchgehend sicherstellen, dass zusätzliches Einkommen unter Berücksichtigung des vorgesehenen Transferbezugs zur Verfügung bleibt.

Verzichtet man also in der vorrangigen Leistung auf eine Pauschalierung, ist auch eine Vergleichsrechnung zum Anspruch in der Grundsicherung obsolet. Unterm Strich erscheint das Vereinfachungspotenzial der Pauschalierung daher begrenzt. Die zusätzlichen Kosten für die öffentlichen Haushalte in den Fällen, in denen die Leistungsberechtigten eher niedrige Wohnkosten haben, erscheinen vermeidbar.

Jenseits von Pauschalierungen lässt sich über Vereinfachungen bei den Wohnkosten in der Grundsicherung bzw. in der vorgelagerten Leistung diskutieren. So gibt es aus den letzten beiden Legislaturperioden Erfahrungen, die Kosten der Unterkunft und Heizung jedenfalls eine Zeit lang ohne weitere Prüfung in der tatsächlichen Höhe als angemessenen Bedarf zu akzeptieren.

VEREINFACHUNGSPOTENZIAL VERMÖGENSPRÜFUNG, ZUGLEICH ALLGEMEIN ZU DEN ZIELKONFLIKTEN BEI NACHWEISPFLICHTEN

Vereinfachungen lassen sich – wie bei den Wohnkosten erwähnt – durch großzügige Regelungen, aber auch durch einen weitgehenden Verzicht auf Nachweispflichten erreichen. Zum Schonvermögen, also dem Vermögen, das nicht eingesetzt werden muss, bevor eine Sozialleistung in Anspruch genommen wird, gelten beim Wohngeld grundsätzlich großzügigere Regelungen als im SGB II und daran anschließend beim Kinderzuschlag. Sie sind in beiden Bereichen durchaus ausdifferenziert.

Seit der Coronapandemie gab es hierzu verschiedene Änderungsgesetze. So wurde z. B. im SGB II und im Kinderzuschlag Vermögen befristet nur dann berücksichtigt, wenn es erheblich im Sinne des Wohngeldgesetzes war. Zudem reichte die bloße Erklärung des Antragstellers, dass sein Vermögen nicht erheblich sei, aus. Anschließend wurde zum Teil für den vollständigen Verzicht auf eine entsprechende Vermögensprüfung plädiert (Bündnis 90/Die Grünen 2021, S. 4).

⁶⁴ Prüfung und Beratung sollten auch tatsächlich zugänglich sein. Eine vorrangige Leistung unter dem Begriff ‚Zuschuss‘, die in vielen Fällen unter dem Niveau der Grundsicherungsleistung selbst liegt, ohne dass das im Einzelnen festgestellt wird, kann nicht überzeugen.

⁶⁵ Vgl. zu den Rahmenbedingungen für Pauschalierungen auch Harich 2025, S. 327.

Das hier angedeutete Vereinfachungspotenzial muss abgewogen werden mit dem Interesse, die Sozialleistungen zielgenau nur denen zu gewähren, die besonderen Unterstützungsbedarf haben, und dies auch zu überprüfen. Wie streng hier jeweils die Regelungen sein sollen, ist politisch zu entscheiden. Dabei ist zu beachten, dass allzu großzügige Entscheidungen dazu führen können, dass die politische Stimmung kippt und sodann eher engherzige Regelungen getroffen werden und umgekehrt. Eine auf die Dauer angelegte Regelung muss das rechte Maß finden. Hierbei ist immer wieder im Wege des Vergleichs zu anderen Regelungen und Rechtsbereichen Orientierung zu finden.

Meines Erachtens spricht viel dafür, das Schonvermögen in den steuerfinanzierten bedarfsgeprüften Leistungen einheitlich festzusetzen. Vereinfachungspotenzial durch die Gewährung einer vorgelagerten Leistung statt einer einheitlichen Grundsicherungsleistung besteht kaum.

VEREINFACHUNGSPOTENZIAL EINKOMMENSERMITTLUNG

Die Art und Weise der Einkommensermittlung ist einer der Knackpunkte bei der Ausgestaltung der in Rede stehenden Sozialleistungen. Bisher ist der Einkommensbegriff im Wohngeld einerseits und im SGB II sowie im Kinderzuschlag andererseits grundlegend verschieden aufgebaut. Ausgangspunkt im Wohngeld ist die Anknüpfung an steuerliche Begriffe, Kern in den anderen Leistungen das sozialrechtliche Zuflussprinzip.

Zum Teil wird gefordert, zwecks Vereinfachung müsse es einen einheitlichen Einkommensbegriff geben (Jäkel et al. 2025, S. 116; Koalitionsvertrag 2025, S. 15; Deutscher Landkreistag 2024, S. 1; Bündnis 90/Die Grünen 2021, S. 4). Um das zu erreichen, müsste jedoch über den Begriff rechtlich und tatsächlich einheitlich entschieden werden, auf allen Ebenen. Das gilt auch für die Bemessungszeiträume, also für die Frage, aus welcher Zeit das Einkommen maßgeblich ist. Im Wohngeld wird bei der Einkommensermittlung an das im Bewilligungszeitraum zu erwartende Einkommen angeknüpft, im Kinderzuschlag grundsätzlich an das Einkommen aus den letzten sechs Monaten vor Antragstellung und im SGB II ist prinzipiell das Einkommen maßgeblich, das im jeweiligen Monat zufließt bzw. zufließen wird. Während das SGB II und auch das Wohngeld im Grundsatz mit Prognose und Überprüfung arbeiten, sieht vor allem der Kinderzuschlag abschließende Entscheidungen aufgrund des besagten Voreinkommens vor. Mit diesem Vorgehen werden für den Kinderzuschlag Anpassungen wegen Einkommensänderungen ausgeschlossen, zunächst als grundlegende Vereinfachung. Der Preis ist jedoch, dass bei deutlicher Einkommensreduzierung während des Bewilligungszeitraums ggf. ergänzend SGB II bezogen werden muss, ein erheblicher zusätzlicher Aufwand. Im Übrigen geht die Anknüpfung an das Voreinkommen an dem prognostizierten Einkommen in vielen Fällen offensichtlich vorbei und stößt häufig auf Unverständnis. Dabei wird mit der Zugrundelegung des Einkommens aus den letzten sechs Monaten Aktualität angestrebt. Zudem hängt die Leistung für bestimmte Monate (etwa für September 2025) davon ab, in welchem der Vormonate der Antrag gestellt worden ist (bei einem Antrag im Mai wird sich eine andere Anspruchshöhe für September ergeben als bei einem Antrag im August 2025). Auch das lässt sich nur schwer erklären.

Zu Beginn der Coronapandemie wurde beim Kinderzuschlag vorübergehend ausnahmsweise an das aktuelle Einkommen der Eltern im letzten Monat vor Antragstellung angeknüpft. Das hat die Prüfung vereinfacht, schwächt aber die Repräsentativität des Einkommens für die Bedarfslage der Familie deutlich. Außerdem lässt sich mit dem Zeitpunkt der Antragstellung der Anspruch stark beeinflussen. Auch hier zeigt sich das Spannungsfeld zwischen Vereinfachung und Passgenauigkeit der Regelungen.

VEREINFACHUNGSPOTENZIAL BEWILLIGUNGSZEITRAUM

Für den Vollzug der Transferleistungen ist zudem der Bewilligungszeitraum von entscheidender Bedeutung.

Zu unterscheiden ist, ob eine Bewilligung abschließend ist oder Änderungen in den Verhältnissen während des Bezugs berücksichtigt werden. Werden Änderungen bei einer vorrangigen Leistung nicht berücksichtigt, muss bei Sinken des Einkommens ggf. die Grundsicherung einspringen. Steigt das Einkommen und werden die Leistungen nicht angepasst, haben die Betroffenen Glück gehabt. Für den Staat bedeutet dies zusätzliche Kosten. Werden Änderungen berücksichtigt, bedeutet dies je nach Regelung einen entsprechenden Verwaltungsaufwand.

Wie bei der Vermögensprüfung oder dem Bemessungszeitraum zeigt sich auch beim Bewilligungszeitraum, dass unterschiedliche Ausgestaltungen bei einer vorrangigen Leistung im Vergleich zur Grundsicherungsleistung zu Schnittstellenproblemen führen. Rechtliche Prüfungen werden umfangreicher, Vergleichsrechnungen werden erforderlich und die Beratung wird deutlich erschwert.

ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG ZU PAUSCHALEN VORGELAGERTEN LEISTUNGEN

Letztlich sind es wenige Anforderungen, die mich bei der Frage der Ausgestaltung der Leistungen leiten: Die Ausgangshöhe muss das gesamte Existenzminimum decken. Zusätzliches Einkommen muss sich immer lohnen, nicht nur bei Bezug von Grundsicherungsleistungen, sondern auch bei Bezug einer oder mehrerer vorrangiger Leistungen. Die Leistungen müssen möglichst einfach zu beziehen sein. Das alles nenne ich Gerechtigkeitsanforderungen. Diese Ziele halte ich für zwingend. Zugleich erscheint nur ein Regelungsvorschlag realistisch, bei dem sich die Kosten in Grenzen halten und mittlere und ausnahmsweise höhere Einkommen nur soweit nötig unterstützt werden, also wenn dies aufgrund ihrer besonderen Bedarfe (etwa wegen vieler Kinder oder hoher Wohnkosten) angemessen ist. Damit sind Kostenbegrenzungen genannt.

Diese Anforderungen zusammen bedeuten, dass die Spielräume für Vereinfachungen und Pauschalisierungen begrenzt sind. Entweder sie sind großzügig für die Berechtigten, dann verursachen sie Kosten für den Staat. Oder/und sie sind in wenigen oder vielen Fällen zu knapp, dann bedarf es zur Vermeidung von Gerechtigkeitslücken eines Ausgleichs, für den es wiederum einer Prüfung bedarf.

Bisher liegen konkrete überzeugende Vorschläge nicht vor. Sachliche oder fachliche Vorteile einer (neuen) vorrangigen Leistung neben der Grundsicherungsleistung gegenüber einer insgesamt abgestimmten einheitlichen Leistung sind nicht erkennbar. Die Zusammenfassung in einem System würde im Übrigen Regelungen, die insgesamt mehr pauschalisieren, oder Regelungen, die nur für bestimmte Gruppen bestimmte Bedarfe oder Einkommen pauschalisieren, nicht entgegenstehen.

Dennoch gilt vielen in der politischen Debatte um Hartz IV oder jetzt Bürgergeld ein starker Anstieg der Berechtigtenzahlen und damit der sog. Grundsicherungsquote als KO-Kriterium. Das vermag jedoch kaum zu überzeugen. Eine einheitliche, gerecht ausgestaltete Grundsicherungsleistung, die von einer größeren Zahl von Menschen in Anspruch genommen wird als aktuell das Bürgergeld, ist tatsächlich kein Ausdruck von mehr Armut, sondern ein Weg zu einer zugänglicheren und gerechteren Unterstützung der Betroffenen.⁶⁶ Dazu muss jedoch die Kommunikation, dass Leistungen fair sind, gelingen. Deshalb muss bei der neuen Leistung erkennbar sein, dass diejenigen, die Erwerbseinkommen erzielen, von jedem Euro

⁶⁶ Zu diesem Zusammenhang etwa Bruckmeier/Wiemers 2022, S. 92.

jedenfalls etwas zusätzlich zur Verfügung haben. Vor allem aber darf kein Zweifel daran bestehen, dass denjenigen, die aufgrund ihres etwas höheren Einkommens keinen Anspruch haben, mehr Geld zur Verfügung steht als Leistungsempfängenden. Ziel ist eine verständliche Grundsicherung, die gesellschaftlich breit akzeptiert ist.

Bitter wäre, wenn sich hier dauerhaft eine andere politische Haltung durchsetzen würde: So gibt es in der Debatte eine Strömung, die das unterste soziale Netz bewusst mit einem Makel versehen möchte, anscheinend um Anreize zu schaffen, sich daraus zu lösen. Es werden scharfe Sanktionen gefordert, vor allem aber abwertende Bilder verbreitet. Ohne diese Diskussion vertiefen zu wollen, meine ich, im Sinne der Kinder und im Sinne der Erwachsenen, die – jedenfalls vorübergehend – ohne eigene ‚Schuld‘ im untersten sozialen Netz sind, ist eine Herabwürdigung des entsprechenden Leistungssystems und seiner Bezieher*innen in einer auf gleicher Würde aller Menschen basierenden Gesellschaft nicht akzeptabel.

Und auch die Argumente einer zweiten Strömung, die sich für Familien einsetzt, die nicht Bürgergeld beziehen wollen, sondern lieber Kinderzuschlag, oder für Rentner*innen, die nicht Sozialhilfe, sondern lieber Wohngeld beantragen wollen, und die sonst vielleicht sogar auf Leistungen verzichten würden, überzeugen im Ergebnis nicht. Aktuell erweisen wir jedenfalls den betroffenen Familien einen Bärendienst, indem wir sie durch die weniger stigmatisierten Sozialleistungen Wohngeld und Kinderzuschlag unterstützen und sie dabei häufig mit solch hohen Abzügen belasten, dass sich zusätzliche Einkommen gar nicht auszahlen, auch wenn das natürlich in einem neuen System aus vorrangiger und nachrangiger Leistung vermieden werden könnte.

Im Ergebnis sehe ich jedoch als wesentlich an, dass es eine Vielzahl an legitimen Gründen geben kann, kein oder (zu) wenig Einkommen zu haben und finanzielle Unterstützung zu benötigen. Schafft man hierfür vorrangige (bessere) Systeme und nachrangige (stigmatisierte) Systeme, werden die Verfahren komplizierter, ohne dass Stigmatisierung verhindert wird.

5.5. EINZELNE MAßNAHMEN IN DER DISKUSSION

Im Vorgriff auf eine echte Neustrukturierung des Systems sei kurz auf ausgewählte Einzelmaßnahmen zur Verbesserung der Transferleistungen eingegangen.

EINHEITLICHE RECHTSBEGRIFFE

Verschiedentlich werden mit dem Ziel der Einfachheit und Verständlichkeit einheitliche und für alle verbindliche Definitionen eingefordert.

So wird vereinzelt etwa gefordert, den Begriff ‚Kind‘ immer einheitlich zu verwenden (Jäkel et al. 2025, S. 116). Dies erkennt, dass in verschiedenen Rechtsbereichen der Kreis der Kinder, die berücksichtigt werden sollen, höchst unterschiedlich ist. Jedes Gesetz bemüht sich aber – im besten Fall – um eine einfache Sprache. Daher gelten im Jugendstrafrecht, in der Kinder- und Jugendhilfe, im Rentenrecht, im Recht der Arbeitslosenversicherung, in der Grundsicherung oder im Steuerrecht unterschiedliche Definitionen. Das ist meines Erachtens nicht zu beanstanden. Die genannten Rechtsbereiche haben ganz unterschiedliche Ziele und Zwecke. Sie können dementsprechend auch einen anderen Kreis von Kindern adressieren. Verfolgen verschiedene Regelungen jedoch prinzipiell den gleichen Zweck, sollte auch grundsätzlich an die gleichen Begriffe angeknüpft werden. Dies gilt z. B. im Bereich der hier behandelten Grundsicherungsleistungen. Es ist nicht nachvollziehbar, dass Wohngeld und SGB II das Einkommen so unterschiedlich ermitteln. Allerdings kann es zur Lösung der Schnittstellen wiederum nötig sein, unterschiedliche Begriffe bzw. Bezüge zu wählen. Zum

Hintergrund, weshalb z. B. der Kinderzuschlag hinsichtlich des Bemessungszeitraums für das Einkommen vom SGB II abweicht, vgl. oben unter 3.3.

Im Ergebnis ist das Anliegen, dass die Begriffe möglichst einheitlich definiert und verwendet werden, zwar richtig. Aber zum einen halte ich es für einen Trugschluss, man könne gerade zu den Begriffsdefinitionen unter allen Verantwortungsträger*innen dauerhaft einen Konsens herstellen. Zum anderen sind unterschiedliche Begriffsdefinitionen häufig fachlich begründet, zum Beispiel dadurch, dass mehrere Regelungen aufeinander abgestimmt werden sollen. Das Anliegen einheitlicher Begriffsverwendungen darf nicht aus dem Blick geraten, aber das Potenzial, über dieses Vehikel zu einem handlungsfähigeren Staat zu kommen, dürfte begrenzt sein.

KONZENTRATION DER LEISTUNGEN BEI EINEM RESSORT UND/ODER BEI EINER GERICHTSBARKEIT

Unabhängig von einer Neuordnung des Transfersystems könnten die Zuständigkeiten für die steuerfinanzierten, bedürftigkeitsgeprüften Leistungen allein einem Ressort zugewiesen werden. So würden die Erschwernisse bei der Entscheidungsfindung durch mehrere beteiligte Ressorts vermieden und eine zunehmend abgestimmte und möglichst einheitliche Ausgestaltung und Durchführung der verschiedenen Einzelleistungen könnte vorangetrieben werden. Das dann zuständige Ressort trüge die Verantwortung für ein insgesamt schlüssiges System (mit insgesamt überzeugenden Leistungsverläufen bzw. Transferentzügen u. v. m.). Die Zusammenfassung der Sozialleistungen für Kinder und Jugendliche in einem anderen Ressort ist aus den oben genannten Gründen keine Alternative (anders Jäkel et al. 2025, S. 115).

Außerdem ist eine Konzentration der Sozialleistungen bei der Sozialgerichtsbarkeit überfällig und kann und sollte unabhängig von einer Neustrukturierung des Leistungssystems selbst angegangen werden.

DIGITALISIERUNG, DATENAUSTAUSCH, AUTOMATISIERTE GRUNDSICHERUNG

Unzweifelhaft müssen nicht nur bei den Sozialleistungen Schritte zu einer weitergehenden Digitalisierung unternommen werden, um den Zugang zu erleichtern. Die Koalition unterstreicht das Anliegen durch die erstmalige Einrichtung eines Digitalministeriums.

Teilweise erleichtern digitale Angebote bereits den Zugang zu den Sozialleistungen, aber durch die Vielzahl und die Komplexität der IT-mäßig abzubildenden Leistungen ist auch die Digitalisierung extrem komplex. Sind etwa für zwei einkommensabhängige Leistungen verschiedene Einkommen aus verschiedenen Zeiträumen maßgeblich, müssen entsprechend all die maßgeblichen Angaben abgefragt, angegeben, verarbeitet, ggf. ausgetauscht, werden. Zugespielt lässt sich formulieren: Die Digitalisierung übermäßig komplexer Prozesse, also z. B. die vollständige Digitalisierung der Antrags- und Bewilligungsverfahren der verschiedenen Grundsicherungsleistungen in einem einheitlichen Frontend, ist nicht nur extrem komplex, sie muss misslingen. Der Aufwand steht in keinem angemessenen Verhältnis zu Kosten und Nutzen. Die knappe Ressource guter Fachkräfte im IT-Bereich wird ineffizient genutzt. Auch wegen der Vielzahl rechtlicher Änderungen kann die Digitalisierung überkomplexer Prozesse in einem Online-Angebot nicht dauerhaft a jour gehalten werden. Entscheidend wäre, die Sozialleistungen erst zu vereinfachen, um auf der Basis intelligente digitale Oberflächen für Bürger*innen und Verwaltung zu erarbeiten.

Nur durch zunehmende Bündelungen von Regelungen und Verantwortungsbereichen kann erreicht werden, dass es im besten Fall nur ein IT-System braucht oder mehrere Systeme zusammengefasst werden oder jedenfalls kompatibel werden. Bisher werden von den

zuständigen Behörden für jede Leistung unterschiedliche Systeme genutzt, meist auch pro Leistung nicht von allen zuständigen Behörden das gleiche. Um verlässlich eine gemeinsame Oberfläche zu erreichen, müssten all diese Systeme fortwährend aufeinander abgestimmt werden. Mit der Bündelung von Verantwortungsbereichen könnte erreicht werden, dass die Entscheidungen über die IT möglichst in einer, jedenfalls in weniger Händen liegen als bisher. Dafür wird es nicht reichen, die Verantwortlichkeit für die Digitalisierung zu bündeln, da praktisch jede Digitalisierung Teil fachlicher Prozesse ist.

Nicht nur im Rahmen IT-gestützter Antragsverfahren kann es durch verbesserte Möglichkeiten für einen (automatisierten) Datenaustausch Erleichterungen geben. Aber das Vereinfachungspotenzial dieser Maßnahmen für das derzeitige Transfersystem und auch für ein künftiges am konkreten Bedarf und am zur Verfügung stehenden Einkommen orientiertes Transfersystem ist begrenzt.

Die Vorstellung einer Leistung, die schnell und unbürokratisch, oder gar automatisch ausgezahlt wird und gleichzeitig in jedem Einzelfall gerecht ist, ist nicht realistisch, weckt überzogene Erwartungen. Vielmehr besteht hier ein Zielkonflikt, der mit Bedacht möglichst schonend für beide Anliegen beantwortet werden muss.

Denn wie sollte etwa aufgrund eines Einkommensteuerbescheides ermittelt werden, ob sozialrechtlicher Unterstützungsbedarf besteht? Im Bescheid geht es um das Einkommen aus dem Vorjahr oder dem Vorvorjahr. Das entspricht häufig nicht dem aktuellen Einkommen. Der Einkommensteuerbescheid einer alleinerziehenden Person sagt nichts darüber aus, ob das Kind Unterhalt erhält. Der Bescheid einer unterhaltspflichtigen Person enthält wiederum zur Höhe von Unterhaltspflicht und -zahlung keine Angaben. Der Einkommensteuerbescheid sagt nichts über die Zusammensetzung des Haushalts aus, auch nichts über die Höhe der aktuellen Wohnbedarfe. Etc. pp.⁶⁷

Meines Erachtens ist es für Antragsteller*innen auch zumutbar, die notwendigen Angaben zu machen, wenn transparent ist, was gebraucht wird. Natürlich ist die Idee des Once-Only-Prinzips griffig, aber beim Bezug von Transferleistungen ist das Hauptproblem nicht, dass man mehrfach Name, Adresse und Bescheide von anderen Leistungsträgern vorlegen muss. Das entscheidende Problem ist, dass man bei mehreren Behörden zu unterschiedlichen Zeitpunkten über verschiedene Zeiträume verschiedene Anspruchsvoraussetzungen nachweisen muss, und so viele in eine Art Hamsterrad geraten und den Mut verlieren.

Deshalb trifft auch der zuweilen verwendete Programmsatz ‚von der Holschuld zur Bringschuld‘ das Problem nicht. Ich denke, der Staat kann vermitteln, dass es eine Grundsicherungsleistung aufgrund der Ausdifferenzierung des Anspruchs nicht automatisch geben kann. Daher muss die Leistung beantragt bzw. müssen die Voraussetzungen nachgewiesen werden. Entscheidend ist, dass der Zugang so niedrigschwellig wie möglich wird. Eine einzige bedürftigkeitsabhängige Grundsicherung wäre dazu wohl der größte Schritt. Die zuständige Stelle wäre allgemein bekannt. Die Leistung wäre in den Grundzügen verständlich, der Nachweis der Voraussetzungen extrem vereinfacht. Bietet dann die Verwaltung respektvolle Beratung, ist die Leistung zugänglich und es erscheint angemessen, dass die Inanspruchnahme der Leistung den Betroffenen obliegt.

⁶⁷ Die Herausforderungen ließen sich – trotz großer Bemühungen – z. B. bei dem Prestigeprojekt Kindergrundsicherung nicht lösen. Der Gesetzentwurf zur Einführung einer Kindergrundsicherung (Fn. 2) mit seinen überaus komplexen Regelungen zu einem möglichen Kindergrundsicherungsscheck (S. 33–36 des Entwurfs, Harich 2025, S. 331) spricht für sich. Vorschläge, nicht nur einen Check, sondern eine halbwegs bedarfsorientierte soziale Absicherung im Rahmen der Einkommensbesteuerung über eine negative Einkommensteuer oder eine Garantiesicherung (Bündnis 90/Die Grünen 2021) zu gewährleisten, erscheinen insgesamt wenig zielführend, weil sie – soweit keine zusätzlichen Kriterien herangezogen werden – durch bedarfsdeckende Leistungen ergänzt werden müssen oder ‚zu‘ hoch ausfallen und damit im Zweifel unverhältnismäßig hohe Kosten verursachen. Letztlich kann eine Bewertung aber nur auf Basis ausgearbeiteter Konzepte erfolgen.

EINHEITLICHE ANLAUFSTELLE UND UMFASSENDE BERATUNG

Das Transfersystem lässt sich über eine einheitliche Anlaufstelle, auch digital über eine Zusammenführung am sog. Frontend, nicht lösen. Sicher ist es praktisch, vor Ort oder online allein einen Zugang zu haben. Bleiben die Anforderungen im Hintergrund aber so unabgestimmt wie bisher, wird es nicht überzeugen. Die derzeit höchst unterschiedlichen Einkommensbegriffe in den Grundsicherungsleistungen würden z. B. zu einer solch umfangreichen Abfrage der Anspruchsvoraussetzungen führen, dass es mehr als fraglich ist, ob sich gegenüber der Beantragung Leistung für Leistung Vorteile im Hinblick auf Transparenz und Akzeptanz ergäben. Heikel ist, dass zwar eine Anlaufstelle geboten würde, aber weder könnte dort die notwendige Beratung für alle Bereiche geleistet werden noch würden anschließende Schreiben und Bescheide von einer Behörde ergehen.

Einigkeit besteht darüber, dass eine gute Beratung für die Frage der Inanspruchnahme der Leistungen ganz wesentlich ist. Leistungsberechtigte sind mit Respekt zu beraten. Sie haben umfassende Beratungsansprüche und sind bei der Beantragung von Leistungen zu unterstützen. Dies setzt ausreichende personelle und sachliche Ressourcen in den zuständigen Verwaltungsbehörden voraus. Im Hinblick auf den sozialrechtlichen Herstellungsanspruch, der bei Falschberatung greift, sind die Anforderungen an die Beratung hoch. In den Behörden wird derzeit nicht zuletzt aus rechtlichen Gründen nur zu den Leistungen im eigenen Zuständigkeitsbereich beraten.

Zusätzlich wird für die Beratung ein bestimmtes Mindset gefordert, welches die Interessen der Antragsteller*innen stärker als bisher würdigt. Geboten seien eine adressatenbezogene Kommunikation, eine strukturierte rechtskreisübergreifende Kooperation und eine proaktive Ausgestaltung der Leistungserbringung (Janda 2024, S. 2). Dieser Ansatz betont zu Recht die Interessen und Unterstützungsbedarfe und -ansprüche der Bürger*innen.

Zwar adressieren Forderungen nach einer zusammengefassten Anlaufstelle oder einer unterstützenden Beratung wunde Punkte, aber sie lenken die Aufmerksamkeit weg von dem Kern des Problems, der Überkomplexität des Rechtssystems. Diese überfordert Bürger*innen, aber auch Verwaltungsbeschäftigte und die Beratungslandschaft ebenso wie Wissenschaft und Politik. Es besteht grundlegender Handlungsbedarf.

INFORMATIONSKAMPAGNEN

Um der sozialen (Chancen-)Ungleichheit von Kindern, Familien, von Menschen mit wenig Einkommen und hohen Bedarfen entgegenzuwirken, sollte es staatliche Informationskampagnen geben. Als Motto zum Beispiel: ‚Sozialleistungen – Ihr gutes Recht.‘ Diese Kampagnen könnten bei einer Neustrukturierung des Sozialrechts fortwährend aktualisiert werden. Menschen sollten ermutigt werden, Sozialleistungen in den verschiedenen Bedarfssituationen ebenso selbstverständlich in Anspruch zu nehmen wie Steuervergünstigungen.⁶⁸

Neben der Ausgestaltung des Leistungssystems ist die öffentliche Haltung entscheidend für die Frage, ob unsere Gesellschaft (Chancen-)Ungleichheit eindämmt, Stigmatisierung abbaut und allen das Gefühl gibt, sie sind selbstwirksam und werden als Teil der Gesellschaft angemessen berücksichtigt. Und noch mal: Um Kinder, die für ihre Bedürftigkeit generell nicht verantwortlich sind, wirksam vor Stigmatisierung zu schützen – und soweit besteht Einigkeit –

⁶⁸ Beispiele mit vergleichbarem Anliegen gab es zum Kinderzuschlag nach Verabschiedung des Starke-Familien-Gesetzes, zur Einführung des Bürgergeldes oder begleitend zur Wohngeld-Plus-Reform.

, braucht es auch die Einsicht, dass ein Abbau der Stigmatisierung ‚armer‘ Kinder nicht losgelöst von dem Ende der Stigmatisierung einkommensschwacher Eltern gelingen kann.

6 Zusammenfassung

- (1) Es ist an der Zeit, Familien transparenter, zugänglicher, bedarfs- und leistungsgerechter zu unterstützen. Der Status quo des bestehenden Systems steuerfinanzierter Grundsicherungsleistungen ist in mehrfacher Hinsicht problematisch:

Zum einen sorgen intransparente und komplexe Regelungen dafür, dass Leistungen oft nicht in Anspruch genommen werden. Zudem ist die Unterstützung in Abhängigkeit vom Einkommen nicht selten ungerecht. Beim parallelen Bezug von Kinderzuschlag und Wohngeld stagniert trotz steigendem Bruttoeinkommen das Nettoeinkommen bzw. das verfügbare Einkommen. Denn auf das zusätzliche Brutto entfallen Steuern und Sozialabgaben und zudem werden Kinderzuschlag und Wohngeld abgeschmolzen. Insgesamt wird das Einkommen so oft vollständig entwertet, der Transferentzug liegt in der Summe zum Teil effektiv bei über 90 % oder gar 100 %. Das schwächt individuelle Erwerbsanreize und untergräbt zentrale arbeitsmarktpolitische Ziele.

Zum anderen schwächen diese strukturellen Mängel der steuerfinanzierten Leistungen auch deren gesellschaftliche Akzeptanz: Viele Erwerbstätige empfinden das Transfersystem als ungerecht, weil sie den Eindruck haben, Personen im Sozialleistungsbezug würden übermäßig unterstützt. Diese Wahrnehmung wird durch unklare öffentliche Kommunikation weiter verstärkt und erschwert die Legitimation wie auch die Weiterentwicklung des bestehenden Systems. Gemeinschaftsgefühl wird so nicht gestärkt.

- (2) Um ein schlüssiges Gesamtsystem zu entwickeln, sollte die Grundsicherung nach dem SGB II mit den letztlich zweckgleichen vorgelagerten Leistungen Kinderzuschlag und Wohngeld zu einer einheitlichen Grundsicherungsleistung zusammengeführt werden.
- (3) Ausgangspunkt der Leistung ist ein ausreichendes Sicherungsniveau für all diejenigen, die – aufgrund vielfältiger Bedarfslagen – kein oder wenig Einkommen erzielen (können). Zudem sind Regelungen zu treffen, die sicherstellen, dass sich erzielter Erwerbseinkommen durchgehend auszahlt. Ein Transferentzug von effektiv mehr als 80 % sollte generell vermieden werden. Der Respekt gegenüber Personen, die niedrige Einkommen beziehen oder hohe Bedarfe haben, gebietet, ihre Einkommen nicht durch übermäßige Transferentzüge zu entwerten. Bemühungen, hier nach über 20 Jahren Abhilfe zu schaffen (seit Januar 2005 gibt es den Kinderzuschlag parallel zum Wohngeld), sind überfällig.
- (4) Die Konzeption der neuen Leistung muss insgesamt sorgfältig abgewogen werden. So müssen auch abgestimmte Regelungen zur Bedarfsgemeinschaft, zu den Erwerbsobliegenheiten, zum Schonvermögen oder zu den Kosten der Unterkunft gefunden werden, ebenso zur Berücksichtigung von Kindern bei Alleinerziehenden oder getrennt erziehenden Eltern.

- (5) Eine solche Leistung würde nicht nur den Berechtigten, insbesondere den Familien helfen, sondern auch den Vollzugsaufwand extrem reduzieren. Durch die konsequente Vereinheitlichung in der Zuständigkeit allein eines Ressorts ergäben sich Vereinfachungen hinsichtlich der Behördenstruktur, der Gesetzgebung und Aufsicht, der Finanzierung, der Gerichtsbarkeit oder für die Digitalisierung. Die Zahl der Verwaltungsvorgänge würde sich verringern.
- (6) Demgegenüber erscheinen namentlich die Vorschläge, zwei Grundsicherungssysteme – ein vorgelagertes und ein nachgelagertes – zu schaffen oder Fürsorgeleistungen auf drei Ebenen – für Kinder, Erwachsene und den Haushalt – zu etablieren, keinen Mehrwert zu haben. Beide Vorschläge führen in der Praxis im Vergleich zu einer einheitlichen Leistung zu erheblichen Mehraufwänden, ohne den beiden Hauptanliegen Zugänglichkeit und gerechte Ausgestaltung zu dienen – im Gegenteil. Überlegungen zu statistischen Effekten wie dem Anstieg der Grundsicherungsquote durch eine einheitliche Leistung sollten nicht den Ausschlag für eine aufwendige Rechtsgestaltung in Form mehrerer Leistungen für den gleichen Zweck geben, erst recht nicht das potenzielle Anliegen, die bestehenden unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen auch in Zukunft zu erhalten. Auch die Vorstellung, Familien sollten eine spezielle Leistung erhalten, damit sie in einer einheitlichen Grundsicherung nicht hinter anderen Gruppen wie den Alleinstehenden aus dem Blick geraten, erscheint sachlich nicht begründet. Es ist darauf hinzuwirken, dass in der politischen Debatte eine sachliche, an den berechtigten Bedürfnissen der Einkommensschwächeren orientierte Argumentation zunehmend verfängt.
- (7) Änderungen wie die Einführung einer einheitlichen in sich stimmigen Grundsicherung sind herausfordernd. Eine solche Reform ist sowohl in der Phase der politischen Willensbildung als auch in der Umsetzung voraussetzungsvoll und fordert alle Beteiligten. Da einzelne Leistungen ersetzt werden, sind bisherige Zuständigkeiten abzuwickeln, Verantwortung muss abgegeben werden. Das betrifft Aufgaben in Ressorts und Verwaltungsbehörden, auch Gerichtsbarkeiten. Zudem ändert sich die Finanzierungsverantwortung zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Hier entstehen große Umstellungsaufwände und zwangsläufig institutionelle Widerstände. Auch Fachverbände verlieren an Einflussbereich. Ein ausreichender Vorlauf und ein breiter Konsens sind nötig. Im Interesse einer guten Grundsicherung für Politik, Verwaltung und Bürger*innen sollte das gelingen.
- (8) Die Änderung der Verwaltungsstrukturen dürfte bei der Integration des Kinderzuschlags ins SGB II noch relativ einfach sein. Ein Vollzug über die Jobcenter, die vor Ort präsent und mit der Leistung grundsätzlich vertraut sind, wäre rechtlich weiterhin möglich. Die erhöhten Fallzahlen ließen sich mit ausreichendem Vorlauf integrieren. Für eine einzige Grundsicherungsleistung für alle – also einschließlich Integration des Wohngeldes und des SGB XII für nicht erwerbsfähige Bedarfsgemeinschaften – in einer einheitlichen Vollzugsstruktur wäre eine Verfassungsänderung, konkret eine Änderung von Art. 91e GG, notwendig. Es bräuchte dafür besonders breite politische Mehrheiten. Das gilt sowohl für den Fall, dass ein Vollzug durch die Jobcenter erfolgen soll, als auch dann, wenn die Länder zuständig werden sollen. Alternativ ist daher eine einheitliche Grundsicherung gezielt für die erwerbsfähigen Familien in Betracht zu ziehen, bei der der Vollzug im Rahmen der Sonderregelung des Art. 91e GG erfolgen könnte.

- (9) Die Vorschläge dürften nicht an den Kosten scheitern. Entscheidend für eine leistungsgerechte Ausgestaltung ist eine schlüssige Struktur, nicht durchgängige Leistungsverbesserungen. Ein systematisches Absinken des Leistungsniveaus ist jedoch gerade auch für Familien zu vermeiden. Besser- und Schlechterstellungen im Einzelfall, wie sie sich aufgrund der unsystematischen Stufen bei den Erwerbstätigenfreibeträgen und dem schlecht abgestimmten Zusammenwirken von Wohngeld und Kinderzuschlag gegenüber der derzeitigen Rechtslage ergeben würden, müssen dagegen hingenommen werden, um die vorgeschlagenen Veränderungen zu ermöglichen. Zu den Vorschlägen lassen sich konkrete Modelle entwickeln, wenn sich ein politischer Wille in Richtung einheitliche Leistung abzeichnet.

Es könnten bei alledem Einsparungen durch einen schlankeren Verwaltungsvollzug generiert werden, die jedoch – jedenfalls teilweise – für bessere Beratung etc. reinvestiert werden sollten. Wünschenswerte Mehrausgaben durch eine verbesserte Inanspruchnahme sind zu erwarten.

- (10) Während die Vereinfachungen und die damit geschaffene Basis für Verschlankungen der Verwaltung – auch durch eine zielführende Digitalisierung der Prozesse – dem Fachkräftemangel begegnen, werden für eine grundlegend verbesserte Beratung und die angestrebte breitere Inanspruchnahme der Leistung frei werdende Personalressourcen benötigt.

- (11) Die mangelnde Transparenz des geltenden Rechts verhindert eine informierte gesellschaftliche Diskussion. Eigeninteressen von Verbänden, Parteien, Fraktionen, Ministerien, auch der Wissenschaft und anderen mehr stehen inhaltlichen Debatten immer wieder im Weg. Darin liegt ein eklatantes Demokratieproblem. Denn für eine gelingende Demokratie braucht es eine sachorientierte gesellschaftliche Diskussion und informierte Abgeordnete, die eine Chance haben, die Regelungen zu überschauen, für die sie verantwortlich sind. Die Wahlberechtigten müssen erkennen können, wer für welche Inhalte steht.

So sollten angesichts von Politikverdrossenheit und Demokratieskepsis Rechtsbereiche ohne Rücksicht auf institutionelle Egoismen sachorientiert geregelt werden. Es müssen Regelungen gefunden werden, durch die sich die Bürger*innen repräsentiert fühlen.

- (12) Zur politischen Durchsetzung des Vorschlags braucht es eine gute, eine wirkungsvolle Lobby. In der gesellschaftspolitischen Diskussion fokussieren sich bestimmte Strömungen auf das unterste Netz, das Bürgergeld. Die Gewerkschaften kämpfen für möglichst gute, möglichst ausreichende Löhne, haben keinen Schwerpunkt bei den steuerfinanzierten Transferleistungen. Es gibt Verbände, die sich auf Kinder oder auf Wohnen konzentrieren, aber die hier behandelte ganz offensichtliche Schieflage insgesamt zu adressieren, geschieht kaum. Hier besteht staatlicherseits dringender Handlungsbedarf.

- (13) Der Vorschlag einer einzigen Grundsicherungsleistung mag idealistisch wirken. Ein solches Ideal anzustreben, erscheint im Hinblick auf die derzeitigen Verwerfungen im Leistungssystem, den unzureichenden Vollzug und die unzureichende Inanspruchnahme, aber auch wegen der häufig einseitigen und zum Teil herabwürdigenden Diskussion zum Thema geboten. Mehr Transparenz hinsichtlich der Regelungsvorschläge und Wirkungen dürfte eine sachlich fundierte Debatte und auch eine Verständigung über die Ausgestaltung befördern.

Literatur

- Alt, Heinrich. 2024. 20 Jahre Grundsicherung. In der Sackgasse. Cicero Online. <https://www.cicero.de/innenpolitik/20-jahre-grundsicherung-bürgergeld-hartz-iv>. Zugriffen: 30. September 2025.
- Blömer, Maximilian, Simon Litsche und Andreas Peichl. 2019. Reformoptionen für die Grundsicherung von Erwerbstätigen. ifo Forschungsbericht. München.
- Blömer, Maximilian, Emanuel Hansen und Andreas Peichl. 2024. Die Ausgestaltung des Transferentzugs in der Interdependenz mit dem Bürgergeld, der Kindergrundsicherung und dem Wohngeld. Forschungsbericht von ifo im Auftrag des BMWK [Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz]. München.
- Bruckmeier, Kerstin, Jannek Mühlhan und Jürgen Wiemers. 2018. Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken. Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag. IAB-Forschungsbericht 9/2018.
- Bruckmeier, Kerstin und Jürgen Wiemers. 2022. Neuregelung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Transferbeziehende: keine leichte Aufgabe. Wirtschaftsdienst 102/2: 90–94.
- Bündnis 90/Die Grünen. 2021. Antrag der Fraktion im Deutschen Bundestag, 19. Wahlperiode: Garantiesicherung statt Hartz IV. 6. Januar 2021, BT-Drucksache 19/25706.
- Bündnis Kindergrundsicherung. 2009. Bündnis fordert 500 Euro Kindergrundsicherung. Gerechtigkeit herstellen – kein Kind zurücklassen. Pressemitteilung vom 14. April 2009. [Microsoft Word - 090408 PM FINAL mit Kontaktdaten.doc](#). Zugriffen: 30. September 2025.
- Bündnis Kindergrundsicherung. 2024. Kinder brauchen mehr! Unser Vorschlag für eine Kindergrundsicherung. Konzept Kindergrundsicherung 2024. [DKSB Broschuere 148x210 12-2023.indd](#). Zugriffen: 30. September 2025.
- Deutscher Juristinnenbund e. V. 2024. Stellungnahme vom 10.4.2024. [st24-13_Kindermindestsicherungsgesetz.pdf \(djb.de\)](#). Berlin.
- Deutscher Landkreistag. 2024. Beschluss des Präsidiums, Maßnahmen zur Deregulierung und Vereinfachung im Sozialbereich. Positionspapier November 2024.

Harich, Björn. 2025. Recht und Reform am Beispiel der Kindergrundsicherung. NZS 9/2025: 326–331.

Jäkel, Julia, Thomas de Maizière, Peer Steinbrück und Andreas Voßkuhle. 2025. Initiative für einen handlungsfähigen Staat. Abschlussbericht. Freiburg im Breisgau: Herder.

Janda, Constanze. 2024. Zugänglichkeit des Sozialstaats. Wege aus der Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen. DIFIS-Studie 9/2024.

Koalitionsvertrag. 2025. Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 21. Legislaturperiode, Mai 2025.

NKR [Nationaler Normenkontrollrat]. 2024. Wege aus der Komplexitätsfalle. Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen.
https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/veroeffentlichungen/gutachten/_documents/2024-03-26-nkr-gutachten-sozialleistungen.html. Berlin. Zugriffen: 30. September 2025.

Peichl, Andreas. 2024. Chaos bei Bürgergeld und Sozialleistungen: „Es blickt wirklich niemand mehr durch“. Der Ökonom Andreas Peichl über die schlechte Struktur der sozialen Sicherung in Deutschland und seine Ideen für eine Bürgergeld-Reform, die Erwerbstätigen und dem Staat nutzt. Interview in: Tagesspiegel Plus. Stand: 6. Januar 2024. [Chaos bei Bürgergeld und Sozialleistungen: „Es blickt wirklich niemand mehr durch“](#). Zugriffen: 30. September 2025.

Peichl, Andreas, Holger Bonin, Holger Stichnoth, Felix Bierbrauer, Maximilian Blömer, Mathias Dolls, Emanuel Hansen, Michael Hebsaker, Sarah Necker, Manuel Pannier, Boyan Petkov und Lisa Windsteiger. 2023. Zur Reform der Transferentzugsraten und Verbesserung der Erwerbsanreize. Forschungsbericht von Ifo und ZEW im Auftrag des BMAS [Bundesministerium für Arbeit und Soziales] – Kurzversion. Berlin 2023.

Schlegel, Rainer. 2024. Der Gesellschaft ist der Sinn für Eigenverantwortung verloren gegangen. Interview in: Tagesspiegel, 80. Jahrgang, Ausgabennummer 25530 v. 27. Februar 2024: 16–17.

Schöb, Ronnie. 2020. Der starke Sozialstaat. Weniger ist mehr. Frankfurt/New York: Campus Verlag.

Staiger, Martin. 2012. Die Aufstockung von Erwerbseinkommen durch Arbeitslosengeld II, Kinderzuschlag und Wohngeld – stringente Sozialpolitik oder Schildbürgerstreich? NDV 1/2012: 25–34.

Wietschorke, Jens. 2019. Grenzen der Respektabilität. Zur Geschichte einer Unterscheidung. APuZ 69/44–45: 33–39.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF [Bundesministerium der Finanzen]. 2023. Reform der Grundsicherung. Gutachten. Berlin.

Über die Autorin

Franziska Vollmer, Sozial- und Steuerrechtsexpertin, von 1999 bis 2023 im Bundesfamilienministerium tätig, ab 2011 als Referatsleiterin, zuletzt unter anderem für das Vorhaben Kindergrundsicherung zuständig. 1999 verfassungsrechtliche Promotion zum Ehegattensplitting. 2002 bis 2005 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Bundesverfassungsgericht. Von Oktober 2023 bis Mai 2024 Vorsitzende der Sozial- und Steuerrechtskommission im Deutschen Juristinnenbund. Zurzeit arbeitet sie frei.

Für die Inhalte der vorliegenden Publikation ist ausschließlich die Verfasserin 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, Oktober 2025

Inhaltliche Betreuung: Prof. Dr. Joachim Lange, Prof. Dr. Frank Nullmeier

Betreuung der Publikationsreihe: Dr. Miruna Bacali

ISSN: 2748-7199