

Ein integriertes Steuer- und Sozialtransfersystem zur Absicherung des Existenzminimums

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

AUF EINEN BLICK

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

AUSGANGSLAGE UND REFORMBEDARF

In Deutschland gibt es nicht die eine Grundsicherung, sondern mehrere Grundsicherungssysteme für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen: Neben dem (bisherigen) Bürgergeld gibt es Grundsicherungsleistungen nach dem SGB XII, u.a. für ältere und erwerbsgeminderte Menschen, sowie nach dem Asylbewerberleistungsgesetz für Geflüchtete. Auch die Leistungen nach dem BAföG dienen der Existenzsicherung. Hinzu kommen diverse Leistungen für Menschen mit geringen Einkommen oberhalb des Grundsicherungsniveaus, insbesondere der Kinderzuschlag und das Wohngeld. Diese Vielzahl von Sozialleistungen wird von verschiedenen Institutionen organisiert und ist für die meisten

Bürger*innen nicht zu durchschauen. Die Folge davon ist, dass die Leistungen häufig nicht bei denen ankommen, für die sie gedacht sind. Die Nichtinanspruchnahmequote ist sehr hoch, bei manchen Leistungen beträgt die Inanspruchnahme sogar weniger als die Hälfte der Anspruchsberechtigten.

Darüber hinaus führt die fehlende Abstimmung der Leistungen zu teilweise hohen Grenzbelastungen und „Abrisskanten“ bezogen auf das eigene Einkommen, wenn die Leistungen abgeschmolzen werden. Die Transferentzugsraten der Leistungen addieren sich dann. Wenn die eigenen Einkommen steigen, durch

höhere Löhne oder vor allem durch Mehrarbeit, kann das in der Summe über größere Einkommensintervalle zu einer Grenzbelastung bis zu 100 Prozent und teils noch mehr führen. Ferner erhöhen die mehrfachen und nicht abgestimmten Sozialleistungen den Bürokratieaufwand – in den Leistungsverwaltungen und auch den Befolgungsaufwand der Leistungsberechtigten.

Vier Grundsatzprobleme

Unübersichtlichkeit

- Mehrere Grundsicherungssysteme (Bürgergeld, Grundsicherung im Alter, BAföG, AsylbLG etc.) werden durch unterschiedliche Behörden verwaltet. Bürger*innen müssen sich durch komplexe Antragsverfahren bewegen.

Nichtinanspruchnahme

- Zwischen 40 Prozent und 70 Prozent der Anspruchsberechtigten stellen keinen Antrag – aus Unwissenheit, Stigmatisierung oder bürokratischen Hürden.

Hohe Grenzbelastung

- Fehlende Abstimmung von Steuern, Sozialversicherungsbeiträgen und Transferentzugsraten führt dazu, dass sich Mehrarbeit oft kaum lohnt.

Unzureichende Mindestsicherung für Erwerbstätige

- Viele Beschäftigte mit niedrigen Einkommen müssen trotz Steuerzahlung Sozialleistungen beantragen – ein Paradox, das Vertrauen in den Sozialstaat untergräbt.

Die Intransparenz der Leistungen, die hohen bürokratischen Hürden und die hohe Grenzbelastung führen dazu, dass die Akzeptanz in den Sozialstaat insgesamt sinkt und die Leistungen nicht effektiv und effizient sind. Ein Baustein für Verbesserungen könnte die Integration von Sozialleistungen in das Steuersystem sein. Die Nicht-Inanspruchnahme von Sozialleistungen aufgrund von Unwissenheit oder Stigmatisierungswirkungen ließe sich hiermit auflösen, da sich über das Steuerrecht gut automatisierte Prozesse etablieren lassen. Dies kann auch die Bürokratiekosten reduzieren. Zudem kann durch einen integrierten Steuertransferarif das Problem der hohen Grenzbelastung

verringert werden, ohne die Zahl der Menschen, die Sozialleistungen beziehen, deutlich auszuweiten, und ohne, dass sie sich als hilfebedürftig an den Sozialstaat wenden müssten.

DER REFORMVORSCHLAG

Das Mindestsicherungssystem in Deutschland braucht ein grundlegendes Update. Wir schlagen dafür ein integriertes Steuer-Transfer-System (ISTS) als Teil eines insgesamt neu ausgestalteten Mindestsicherungssystems vor, das deutlich einfacher und transparenter ist und bei dem die einzelnen Teile besser aufeinander abgestimmt sind. Wir schlagen mehrere Bausteine für ein integriertes Steuer-Transfersystem vor, die sich an den unterschiedlichen Bedarfen orientieren und auch schrittweise implementiert werden könnten.

Zur Abdeckung des Regelbedarfs schlagen wir ein Basisgeld für Erwachsene und eine modifizierte Kindergrundsicherung (Kinderbasisgeld) für Kinder vor, die an alle ausgezahlt werden. Die pauschalierte Abdeckung des Wohnbedarfs im Rahmen der Einkommensteuer soll hingegen nur für diejenigen erfolgen, die ein Einkommen über dem steuerlichen sächlichen Existenzminimum haben. Bei geringeren Einkommen sind weiter die Jobcenter zuständig und können mit ihrem Instrumentarium für soziale Unterstützung sowie Arbeitsmarktmaßnahmen tätig werden. Sie werden aber deutlich entlastet, weil die umfangreichen Prüfungen auf Anspruch auf Wohngeld und Kinderzuschlag entfallen und sie für Einkommen über dem sächlichen Existenzminimum nur noch in Ausnahmefällen für ergänzende Leistungen zuständig sind, falls die Bedarfe über denen in der Einkommensteuer gewährten Pauschalen liegen.

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

Vorschlag im Überblick

Regelbedarf Erwachsene

- Basisgeld in Höhe des Regelsatzes und/oder
- Einheitliches Grundsicherungssystem

Regelbedarf Kinder

- Modifizierte Kindergrundsicherung: Kinderbasisgeld in Höhe des durchschnittlichen Kinderregelsatzes
- Einkommensunabhängige Auszahlung, Abschmelzung mit eigenem Tarif ab mittlerem Einkommen

Mehrbedarfe

- Umwandlung von Freibeträgen, wie zum Beispiel der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende, in Steuergutschriften

Wohnbedarf

- Integration ins Steuersystem, wenn eigenes Einkommen über dem Grundfreibetrag
- Grundsicherung bei geringeren Einkommen
- Auszahlung durch tax credit, integriertem Steuer-Transfer-Tarif oder Steuergutschrift
- Einheitliche Grenzbelastung: 70%
- Ergänzende Leistungen durch Grundsicherung möglich
- Option für Abdeckung des monatlichen Bedarfs: Pauschale Auszahlung und Besteuerung der sonstigen Einkommen mit 70% durch eine neue Steuerklasse

Transparenz und Verständlichkeit:

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

Inanspruchnahme und Teilhabe:

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

Grenzbelastung und Arbeitsanreize:

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

Mindestsicherung für Erwerbstätige:

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

Verwaltungs- und Bürokratieentlastung:

Die Integration der Leistungen in das Steuersystem führt zu einer erheblichen Vereinfachung der Verwaltungsprozesse. Doppelstrukturen und Mehrfachprüfungen entfallen, Schnittstellen zwischen Behörden werden reduziert. Der entstehende **Bürokratieentlastungseffekt** dürfte in einer Größenordnung von mehreren Milliarden Euro jährlich liegen – Mittel, die für präventive, soziale oder digitale Modernisierungsaufgaben genutzt werden sollten, anstatt lediglich Einsparziele zu verfolgen. Die Reform stärkt somit nicht nur die

Effizienz, sondern auch die Modernisierungskapazität des Sozialstaats.

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

Dieser Text beruht auf folgender Studie:

Wolfgang Strengmann-Kuhn/Michael Opielka/Stefan Bach (2025): *Ein integriertes Steuer- und Sozialtransfer-system zur Absicherung des Existenzminimums. DIFIS-Studie (in Vorbereitung).*

Gliederung der Studie

Probleme

- Unübersichtlichkeit
- Nichtinanspruchnahme
- Grenzbelastung und Arbeitsanreize
- Mindestsicherung von Erwerbstätigen

Fragestellungen, Diskussion, Analyse

- Institutionelle Fragen
- Bedürftigkeitsprüfung
- Bedarfsdeckung
- Möglichkeiten einer automatischen Auszahlung
- Grenzbelastung/ Arbeitsanreize
- Ergänzende Fragestellungen

Reformvorschlag

- Regelbedarf Erwachsene
- Regelbedarf Kinder
- Wohnkosten
- Mehrbedarfe

Über die Autoren

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

Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn ist Senior Expert und Gesellschafter der ISÖ - Institut für Sozial-ökologie gemeinnützige GmbH. Er ist habilitierter Volkswirt und war von 2008-2025 Bundestagsabgeordneter. 2007/08 war er Professor für Labour Economics an der Goethe-Universität Frankfurt am Main. Promotion (2001) und Habilitation (2006) in Volkswirtschaftslehre am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Goetheuniversität. Er ist Mitglied im sozialpolitischen Ausschuss des Vereins für Socialpolitik.

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

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

Dr. Stefan Bach (DIW Berlin)

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

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

Impressum

DIFIS - Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung
Direktorin: Prof. Dr. Ute Klammer (Universität Duisburg-Essen)
Stellv. Direktor: Prof. Dr. Frank Nullmeier (Universität Bremen)
Standort Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Forsthausweg 2, 47057 Duisburg

Standort Bremen: SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik, Mary-Somerville-Straße 5, 28359 Bremen

Homepage: www.difis.org

Erscheinungsort und -datum: Duisburg/Bremen, November 2025

Inhaltliche Betreuung: Prof. Dr. Frank Nullmeier

Betreuung der Publikationsreihe: Dr. Miruna Bacali

ISSN: 2748-680X