

Eine neue Qualität der Sozialstaats-Debatte

Posted on 8. Februar 2026 by Matthias Schulze-Böing



Bild: geralt auf [Pixabay](#)

Der [Bericht der Kommission zur Sozialstaatsreform](#) adressiert aktuelle Probleme des Sozialstaats in schlüssiger Weise und macht sinnvolle Vorschläge für eine umfassende Reform, die – nach den Hartz-Reformen der 2000er Jahre – erstmals wieder vom unkoordinierten Reform-Stückwerk abrückt und eine systemische Perspektive einnimmt. Die Schwerpunkte sind richtig gewählt, die Vorschläge überwiegend gut durchdacht. Allerdings sind die mit der Umsetzung verbundenen Herausforderungen oft wenig ausgeleuchtet, vielfach nur in Randbemerkungen angedeutet. Die Regierungskoalition hat den schwierigsten Teil des Reformhabens in der Tat noch vor sich. Dann wird man sehen, wo es Widerstände gibt und neue Diskussionen entstehen. Vielleicht kann man in zwei oder drei Jahren sagen: Deutschland kann Reform. Vielleicht wird man den Bericht der Kommission zur Sozialstaatsreform dann als so etwas wie das Gründungsdokument dazu betrachten.

Die im Koalitionsvertrag zur 21. Legislaturperiode von CDU, CSU und SPD angekündigte Kommission zur Sozialstaatsreform hat nach knapp vier Monaten Beratung ihren Bericht Ende Januar abgeliefert. Ihr Auftrag war klar. Es sollte nicht um Leistungskürzungen oder einen Rückbau des Sozialstaats gehen, sondern darum, das Niveau des sozialen Schutzes in Deutschland zu erhalten, aber Konzepte zu entwickeln, mit denen man die offenkundigen Probleme des deutschen Sozialstaats konsequent und zügig angehen kann, um ihn zukunftsfähig aufzustellen, seine Wirkungen zu verbessern und nicht zuletzt seine Akzeptanz in der Gesellschaft zu sichern. Der Fokus sollte dabei auf die steuerfinanzierten Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts gerichtet werden. Für die Reform des Rentensystems wurde eine weitere Kommission

berufen, die erst Anfang dieses Jahres die Arbeit aufgenommen hat.

In der Kommission: Exekutive unter sich

Die Kommission bestand aus 18 Expertinnen und Experten aus neun Bundesministerien, dem Kanzleramt, Landessozialministerien und kommunalen Spitzenverbänden. In einem parlamentarischen Begleitgremium waren je drei Abgeordnete aus den Regierungsfractionen von CDU/CSU und SPD vertreten. Man war als Exekutive gewissermaßen unter sich. Anders als in der legendären [Hartz-Kommission](#) aus dem Jahr 2002, die seinerzeit immerhin eine der größten Sozialreformen der Nachkriegszeit angestoßen hat, waren keine Wissenschaftler, Unternehmensberater oder Gewerkschaftsvertreter berufen. Auch die Sozialverbände blieben außen vor. Externe Expertise stand jedoch in Form verschiedener Arbeitsgruppen zur Verfügung, die der Kommission zugearbeitet haben. Wichtiger als eine breite zivilgesellschaftliche Verankerung der Arbeit der Kommission war für die auftraggebende Bundesregierung ganz offenkundig die enge Abstimmung zwischen den verschiedenen Politikebenen im föderalen System. Ohne föderalen Konsens würde jede grundlegende Reform im System der sozialen Hilfen scheitern. Zugleich will die Regierungskoalition noch in dieser Legislaturperiode entscheidende Reformschritte umsetzen. Tempo ist jetzt gefragt. Insofern war es folgerichtig, die Kommission mit einem sehr klaren Fokus auszurichten.



Screenshot: [Humanistische Union](#)

Die Probleme des Sozialstaats werden seit vielen Jahren diskutiert und es gibt kaum jemanden, der keinen Handlungsbedarf sieht. Dabei kann man den deutschen Sozialstaat durchaus als Erfolgsgeschichte betrachten. Seine Grundlagen reichen bis ins 19. Jahrhundert zurück. In der neueren Geschichte Deutschlands hat er den gesellschaftlichen Wandel flankiert und überaus wirksam dabei geholfen, Krisen zu überwinden und große Herausforderungen zu meistern. Man denke an die Wiedervereinigung, die Finanzkrise um 2010, die

Flüchtlingsbewegung oder die Corona-Krise.

Digitalisierung kommt nicht voran

Deutschland ist auch wegen des hohen Niveaus sozialer Sicherheit ein wirtschaftlich erfolgreiches und stabiles Land mit einem trotz aller Unkenrufe noch weitgehend intakten gesellschaftlichen Zusammenhalt. Diese Erfolgsgeschichte wird sich allerdings nur fortsetzen lassen, wenn es gelingt, den Sozialstaat immer wieder zu erneuern und unvermeidliche Fehlentwicklungen eines über Jahre gewachsenen, hochkomplexen Systems rechtzeitig und wirksam zu korrigieren. Probleme unter den Tisch zu kehren oder auszusitzen, gefährdet den Sozialstaat.

Richtig ist nämlich auch: Der Sozialstaat ist inzwischen zu komplex geworden. Nicht mal professionelle Insider überschauen noch alle seine Teilsysteme mit der Vielzahl von Schnittstellen und Übergängen sowie den unkoordiniert gewachsenen Regelsystemen, die hohe Bürokratielasten und Transaktionskosten mit sich gebracht und das Leistungssystem zudem intransparent und schwer zugänglich gemacht haben. Es ist bekannt, dass viele Leistungen trotz bestehender Ansprüche gar nicht abgerufen werden, weil sie entweder den eigentlichen Adressaten gar nicht bekannt sind oder diese durch die komplizierten Verfahren von einer Antragstellung abgeschreckt werden. So wird nach Schätzungen die Grundsicherung im Alter nur von 40 Prozent aller Leistungsberechtigten überhaupt in Anspruch genommen.



Screenshot: Sozialamt der Stadt [Paderborn](#)

Persönliche Daten etwa werden immer wieder neu erhoben, weil die IT-Systeme der Träger der verschiedenen Leistungen nicht miteinander verknüpft sind. Die Digitalisierung in den Sozialverwaltungen kommt nicht voran. Ökonomen monieren zudem Konstruktionsfehler von Unterstützungsleistungen, etwa im Bürgergeld, die zu Fehlanreizen führen und Menschen, die durch Erwerbsarbeit etwas dazuverdienen, nicht belohnen, sondern eher entmutigen. Statt zum Sprungbrett für Integration in den Arbeitsmarkt werde das Bürgergeld so für zu viele zu einer Armutsfalle.

Handlungsfelder für Reformen

Viele Themen also, die anzupacken, und gewiss auch harte Bretter, die dabei zu bohren sind. Auf vier Handlungsfeldern muss die Reform aus Sicht der Sozialstaatskommission ansetzen:

- einer Neuordnung der Sozialleistungen,
- der Verbesserung von Erwerbsanreizen,
- der Rechtsvereinfachung
- und schließlich der Verwaltungsmodernisierung und Digitalisierung.

In ihrem Bericht formuliert die Kommission 26 Empfehlungen für Reformen, mit denen das System sozialer Hilfen vereinfacht und effizienter gemacht werden kann. Die meisten dieser Empfehlungen greifen auf Ideen und Konzepte zurück, die schon seit einiger Zeit diskutiert werden. Vor allem das vor zwei Jahren für den nationalen Normenkontrollrat erstellte Gutachten [„Wege aus der Komplexitätsfalle“](#) stand offenkundig bei vielen zentralen Empfehlungen des Kommissionsberichts Pate. Ganz neue Ideen gibt es kaum.

Aber die Bündelung der verschiedenen, zum Teil sehr weitreichenden, Reformideen bringt doch eine neue Qualität in die Diskussion. Die Tatsache, dass es dafür zumindest in der Kommission einen Konsens zwischen Bund, Ländern und Kommunen gab, lässt hoffen, dass den Empfehlungen nun mutige Umsetzungsschritte in der Politik folgen. Die damit verbundenen Herausforderungen sind nicht unterschätzen, laufen die Empfehlungen doch in vieler Hinsicht auf einen grundlegenden Umbau des Gefüges sozialer Hilfen hinaus. Hier steckt der Teufel bekanntlich im Detail. Nicht auszuschließen sind auch politische Widerstände, wenn die praktischen Konsequenzen einer Neuordnung klarer sichtbar werden.

Am einfachsten umsetzbar scheinen noch die Vorschläge, für die Bezieher von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende, also dem bisherigen Bürgergeld, die Anreize zu verbessern, Erwerbsarbeit aufzunehmen. Ergänzend zur Grundsicherungsleistung erzielte Einkommen werden dort aktuell in einem recht

komplizierten, gestuften Verfahren angerechnet. Dabei werden sehr kleine Einkommen eher geschont, bei höheren greift der Anrechnungsmechanismus stärker zu. Dadurch entsteht ein gewisser Anreiz, beim niedrigen Einkommen zu bleiben, weil höhere erzielte Einkommen das verfügbare Einkommen nur gering, in manchen Fallkonstellationen überhaupt nicht verbessern. Die „Transferentzugsrate“, so der Fachbegriff, ist aus Sicht vieler Ökonomen zu hoch.

Die Kommission will diese Logik umdrehen. Der jetzige Grundfreibetrag von 100 Euro soll halbiert werden, die Anrechnung bei höheren Zusatzeinkommen dagegen deutlich milder ausfallen. Mehr zu arbeiten soll sich dadurch stärker lohnen. Klingt erst mal plausibel, hat aber Voraussetzungen und Folgen. Zum einen muss sich erst noch erweisen, dass die Verhaltensgleichungen ökonomischer Modelle die Verhältnisse in der Praxis richtig erfassen, dass also durch veränderte Anreize tatsächlich mehr Leistungsberechtigte ihre Erwerbsarbeit ausweiten, wenn sie mehr von ihrem Zusatzeinkommen behalten können. Zum anderen muss man damit rechnen, dass es durch gelockerte Regeln der Einkommensanrechnung auch mehr Menschen geben wird, die Anspruch auf Grundsicherungsleistungen haben. Wer heute noch wegen seines Erwerbseinkommens aus der Grundsicherung ganz rausfällt, hätte künftig womöglich noch weiterhin Ansprüche. Auch verschiedene Modellrechnungen, etwa des Ifo-Instituts, gehen von einer Ausweitung der Zahl der Leistungsberechtigten aus. Nicht auszuschließen, dass das System dadurch insgesamt teurer wird. Ob es so kommt, muss man sehen. Klar ist aber, für die Politik entsteht ein neues Risiko. Wenn Sozialverbände und empörungsaffine Teile der Öffentlichkeit steigende Zahlen von Leistungsempfängern in eine Zunahme von Armut umdeuten, kommt auch eine wohlwollende und generöse Sozialpolitik schnell in die Defensive. Dennoch, den Versuch ist es allemal wert. Wenn die prognostizierten Beschäftigungsgewinne ausbleiben, kann man es relativ einfach wieder korrigieren.

Neuordnung der sozialen Hilfen

Wesentlich anspruchsvoller sind die Vorschläge der Sozialstaatskommission zur Neuordnung und Zusammenlegung von Sozialleistungen. Nach ihrer Empfehlung soll es künftig ein einheitliches Leistungsrecht geben, das auch mit der Absurdität aufräumt, dass zentrale Rechtsbegriffe wie der des Einkommens in verschiedenen Sozialgesetzen unterschiedlich definiert sind, so dass Menschen, die auf mehrere Leistungen Anspruch haben oder die von einem System ins andere wechseln, sich mit immer anderen Maßstäben auseinandersetzen müssen, ohne dass es dafür einen vernünftigen Grund gäbe. Künftig würden dann alle steuerfinanzierten Sozialleistungen, Bürgergeld, Grundsicherung im Alter und Wohngeld, in einem Gesetz geregelt. Es gäbe dann auch nur noch je eine Leistung für Erwerbsfähige und eine Nicht-Erwerbsfähige. Umgesetzt werden soll das für die Erwerbsfähigen von den Jobcentern, die dann auch eine dem jetzigen Wohngeld entsprechende Leistung erbringen. Für die Nicht-Erwerbsfähigen wären die kommunalen Sozialämter umfassend zuständig.

Ein sehr sinnvoller Vorschlag, allerdings in der Umsetzung nicht einfach. Es müssen Finanzierungsfragen geklärt werden - *was trägt der Bund, was tragen die Länder, was die Kommunen*. Im aktuellen System ist die Finanzierung der Leistungen in einem ziemlich komplizierten System auf die verschiedenen föderalen Ebenen verteilt. Für das neue System müsste darauf eine politisch tragfähige Antwort gefunden werden. Dazu allerdings findet sich im Kommissionsbericht nichts.

Recht delikant wird auch die Klärung der *organisatorischen Zuständigkeit*. Damit Jobcenter ein erweitertes Aufgabengebiet bearbeiten können, müsste möglicherweise ein Artikel des Grundgesetzes angepasst werden, da die als „gemeinsame Einrichtung“ von Arbeitsagenturen und Kommunen betriebenen Jobcenter vom allgemeinen Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern in der Verfassung durch eine Spezialregelung ausgenommen sind. Dafür brauchte man verfassungsändernde Mehrheiten im Bundestag und im Bundesrat. Wie heikel die Suche nach solchen Mehrheiten werden kann, konnte man kurz vor dem Regierungswechsel im letzten Jahr beobachten.

Die Jobcenter sind schon heute im Vergleich zu anderen Sozialverwaltung organisatorisch und technisch relativ gut aufgestellt. Insofern macht es Sinn, sie auch zur Plattform für ein einheitliches Leistungssystem zu nutzen. Die Verlagerung von Aufgaben in die Jobcenter birgt allerdings das Risiko, dass ihr zentraler Auftrag, die Integration in Erwerbsarbeit, in den Hintergrund gerät. In den letzten Jahren hatte man mit einigen rein fiskalisch motivierten Reformen schon empfindlich in das Förderinstrumentarium der Jobcenter eingegriffen. Eine weitere Schwächung der Arbeitsförderungsfunktion der Jobcenter durch mehr Aufgaben in der Administration von Geldleistungen würde die enge Verknüpfung der Geldleistungen für Bedürftige mit der Arbeitsvermittlung und damit einen wesentlichen Erfolgsfaktor des jetzigen Grundsicherungssystems in Frage stellen.



Jobcenter Region Hannover (Foto: Bernd Schwabe/ [wikimedia commons](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Jobcenter_Regio_Hannover.jpg))

Das Recht vereinfachen und die Kommunikation digitalisieren

Zur Rechtsvereinfachung macht die Kommission mehrere sinnvolle Vorschläge. Unter anderem schlägt sie eine Pauschalierung von Leistungen vor. Auch das eine Idee, die schon lange diskutiert wird. Aber auch hier sind die Folgen zu bedenken. Pauschalen, etwa bei den Wohn- und Heizkosten, kann man an der Obergrenze der denkbaren Bedarfe ansetzen. Das verteuert das System. Ob mögliche Kosteneinsparungen bei der Verwaltung diesen Mehraufwand kompensieren, ist unsicher. Zudem können großzügig bemessene Pauschalen die Akzeptanz der Leistungen in der Öffentlichkeit beeinträchtigen. Wenn man Pauschalen dagegen irgendwo in der Mitte ansetzt, kann man bei Fällen im oberen Bedarfsbereich in Konflikt mit dem Prinzip der Bedarfsdeckung geraten und muss dann doch einzelfallbezogen zusätzliche Leistungen gewähren. Das würde den Zweck der Pauschalierung konterkarieren. Man muss also sehr genau prüfen, wo Pauschalen sinnvoll und machbar sind. Das Potential dieses Instruments wird häufig überschätzt.

Unstrittig dürfte sein, dass in Sozialverwaltungen große Effizienzpotentiale schlummern, die man mit konsequenter Verwaltungsmodernisierung heben könnte. Die Sozialstaatskommission setzt hier, wie gezeigt,

auf die Straffung der Verwaltung durch Neuordnung der Leistungssysteme, aber vor allem auch auf die Integration von IT-Systemen, einen Ausbau der Digitalisierung und die Nutzung von künstlicher Intelligenz (KI). Noch ist die IT der verschiedenen Sozialverwaltung in der Republik zersplittert, sie ist untereinander nicht vernetzt und es gibt nur wenige gemeinsame Standards. Das will die Kommission ändern, durch bundesweit einheitliche Vorgaben für Schnittstellen und Datentransfer, nicht aber durch eine bundesweit einheitliche Software, wie es etwa die Bundesagentur für Arbeit in ihrem Bereich umgesetzt hat. Auch die hat bekanntlich ihre Tücken. Wenn es dort Probleme gibt, dann gleich bundesweit. Deshalb kann das vorgeschlagene Konzept einer bundesweit verbindlichen Plattform für Datenformate und Datenaustausch mit gewissen Spielräumen für kommunale Eigenständigkeit bei der Auswahl und Weiterentwicklung von Anwendungsprogrammen sinnvoll sein.

Digitalisierung ist ein Schlüssel zu effizienteren Abläufen und besserer Servicequalität. Bei sozialen Dienstleistungen darf man jedoch nicht vergessen, dass viele der Adressaten mit den Anforderungen digitaler Anwendung überfordert sind oder sie sogar mit Gründen ablehnen. Ärmere Haushalte verfügen oft gar nicht über die notwendigen Endgeräte. Und manche wollen und können ihre Angelegenheiten nicht am Bildschirm bearbeiten. Das wird auch auf absehbare Zeit so bleiben. Eine dafür blinde Digitalisierungsstrategie würde das Risiko der digitalen Exklusion auch im Sozialbereich verstärken. Deshalb sind analoge Optionen, die persönliche Vorsprache, das Dokument auf Papier oder das Telefongespräch mit dem Sachbearbeiter auch in einer modernisierten Sozialverwaltung wichtig. Besondere Hilfestellungen für weniger digitalaffine Menschen sind notwendig, um die Akzeptanz für digitalisierte Prozess zu sichern. Die Kommission weist dankenswerterweise auch darauf hin, wenn auch eher am Rande.

Beim Thema Modernisierung hätte man sich im Bericht der Kommission jedoch ein klareres Bekenntnis zur Wirkungssteuerung gewünscht. Öffentliche Verwaltung hat hier noch große Defizite. Es ist eine der wichtigsten Errungenschaften der Hartz-Reformen vom Anfang der 2000er Jahre, in den Arbeitsverwaltungen und Jobcentern ziel- und wirkungsorientierte Steuerungssysteme installiert zu haben. In der runderneuterten Sozialverwaltung der Zukunft sollte man sich daran orientieren. Hier sind Bund und Länder gefragt, entsprechende Governancekonzepte zu entwickeln. Den Kommunen die Steuerung der Sozialämter alleine zu überlassen, wäre nicht sinnvoll. Es braucht auch hier bundesweite Standards und wirksame Kontrollmechanismen.

Stärker in Wirkungskategorien denken und handeln

Moderne Sozialpolitik braucht wohldefinierte Ziele und sie braucht Mechanismen, die das Erreichen dieser Ziele unterstützen und überwachen. Eine noch so effiziente Abwicklung von Geldleistungen im Jobcenter etwa ist nicht ausreichend, wenn nicht gleichzeitig Fortschritte bei der Integration in Arbeit gemacht werden.

Selbst für die Grundsicherung im Alter lassen sich fallbezogen Ziele definieren, die mit Unterstützung sozialer Dienste erreicht werden können. Die eingesetzten Managementsysteme brauchen geeignete Instrumente, um Wirkungen zu prüfen und Leistungen entsprechend steuern zu können. Auch das Sozialamt der Zukunft muss stärker in Wirkungskategorien denken und handeln.

Im Bereich der sozialen Sicherung braucht es Überblick und kompetente Beratung, möglichst gut erreichbar und vor Ort. Die Kommission schlägt dafür die Einrichtung gebündelter Erstanlaufstellen in den Kommunen vor, die beraten, aber auch Anträge für alle Sozialleistungen entgegennehmen können. Auch das keine neue Idee, aber ohne Zweifel weiterhin sinnvoll, aber nur dann, wenn dort alle Fragen der Antragstellung verbindlich geklärt werden können und die Betroffenen nicht nach der Beratung wieder auf den Ämterparcours geschickt werden.

Schlussbemerkung: Die Standards der sozialen Leistungen waren aus der Arbeit der Kommission bewusst ausgeklammert. Die aktuellen Finanzierungsprobleme des Sozialstaats haben sicher viel mit internen Reibungsverlusten, Doppelstrukturen und der Ineffizienz von Verwaltung zu tun, aber eben auch mit den in den letzten Jahren immer höher geschraubten Standards. Die Kommunen, die gegenwärtig zum Beispiel unter den Lasten der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen ächzen, können ein Lied davon singen. In diesen Themen steckt natürlich enormer Konfliktstoff und insofern war es sicher erst einmal klug, das auszuklammern. Auf Dauer wird die Politik diesen Themen jedoch nicht ausweichen können.

Siehe auch den Beitrag von Klaus Vater „[Die fließenden Grenzen zwischen Achtung und Abbau](#)„

- [E-Mail](#)
 - [teilen](#)
 - [teilen](#)
 - [teilen](#)
 - [teilen](#)
-

Entdecke mehr von bruchstücke

Melde dich für ein Abonnement an, um die neuesten Beiträge per E-Mail zu erhalten.

Gib deine E-Mail-Adresse ein ...

Abonnieren