

Sozialstaat neugestalten: Effizienz, Fairness und Eigenverantwortung

BDA-Positionspapier zum Stakeholder-Gespräch der Kommission zur Sozialstaatsreform am 18. September 2025

18. September 2025

Zusammenfassung

Die Kommission zur Sozialstaatsreform muss den Grundstein für tiefgreifende Reformen legen. Ziel muss ein fairer, treffsicherer und befähigender Sozialstaat sein, der Menschen wirksam in Arbeit bringt, Eigenverantwortung stärkt und die Verwaltung nachhaltig entlastet. Menschen müssen Vertrauen in die Handlungsfähigkeit des Sozialstaates haben. Es geht nicht um kosmetische Korrekturen, sondern um eine echte Strukturreform.

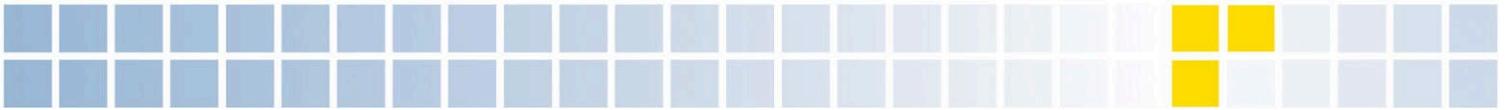
Rechtsvereinfachungen sind ein zentraler Hebel: Sie erhöhen Transparenz, beschleunigen Verfahren und stärken die Akzeptanz. Einheitliche Begriffe sollte die Kommission nicht nur für Einkommen, sondern darüber hinaus erarbeiten und konkrete Vorschläge machen, wie mehr pauschaliert werden kann.

Zudem sind strukturelle Anpassungen notwendig: Sozialleistungen müssen nach Bedarfen gebündelt werden. Ziel muss sein, dass es für einen Bedarf nur noch ein Leistungssystem gibt statt parallel bestehender Systeme. Neben Wohngeld, Kinderzuschlag und Bürgergeld muss die Kommission daher mindestens auch das BAföG und den Unterhaltsvorschuss einbeziehen.

Erwerbsanreize müssen gestärkt werden – insbesondere für Arbeit in Vollzeit. Transferentzugsraten müssen daher so reformiert werden, dass kleinere Einkommen stärker und höhere Einkommen weniger stark angerechnet werden. Hürden wie Datenschutzfragen und eingeschränkte Cloud-Nutzung müssen abgebaut und digitale Identifikation und Authentifizierung schnell ermöglicht werden.

Die Digitalisierung der Sozialverwaltung ist Grundlage für Effizienz und Bürgerfreundlichkeit. Hierzu müssen rechtliche Grundlagen geschaffen und technische Standards wie das Once-Only-Prinzip konsequent umgesetzt werden.

Notwendig ist ein ganzheitlicher Blick, bei dem ohne Scheuklappen das System neu gedacht wird. Gebraucht wird ein Neustart, kein Flickenteppich. Die Kommission sollte nicht nur auf steuerfinanzierte Geldleistungen blicken, sondern auch die Wirksamkeit aktiver Leistungen mit einbeziehen. Die Kommission sollte über ihren bisher formulierten Arbeitsauftrag hinausdenken und Prüfaufträge formulieren, wie mehr Menschen in Arbeit vermittelt und mehr Anreize für Arbeit gesetzt werden können, und welche Strukturen dafür nötig sind. Notwendig sind konkret eine Reform der Arbeitsverwaltung inkl. Überprüfung der Jobcenterstruktur und eine Reform der Arbeitslosenversicherung. Auch die Frage, ob es ein neues Teilhabesystem für Menschen geben muss, die bisher als erwerbsfähig gelten und dem SGB II zugeordnet sind, muss Teil der Gesamtbetrachtung sein.



Im Einzelnen

I. Fairer, aktivierender Sozialstaat als Zielbild

Die Kommission zur Sozialstaatsreform muss mit einem ganzheitlichen Blick, ohne festgefahrene Denkmuster, das System neu denken. Es genügt nicht mehr, nur an kleinen Stellschrauben zu drehen. Das Mindset sollte sein: „Geht nicht, gibt es erstmal nicht“. Die Kommission darf keine reine Leistungszusammenlegungs- und -vereinfachungskommission sein.

Es braucht einen Sozialstaat, der nicht alimentiert, sondern befähigt. Der Wert von Arbeit muss wieder im Vordergrund stehen. Arbeit ist Teilhabe und mehr als Broterwerb. Jeder sollte sich zuerst so gut wie möglich selbst helfen. Der Sozialstaat muss sich auf die Menschen konzentrieren, die sich nicht selbst helfen können. Gerade bei diesen Menschen ist wichtig, dass die notwendige Unterstützung tatsächlich ankommt. Eine auch politisch motivierte und bereits wahrnehmbare Tendenz zur Vollkasko-Mentalität überfordert den Sozialstaat.

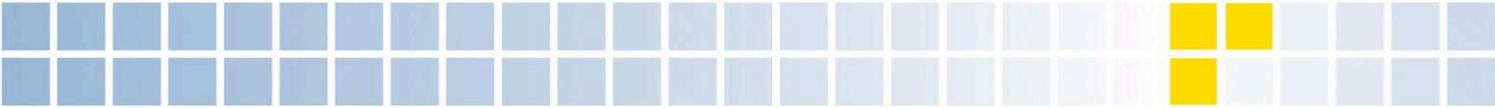
Ziel der Vorschläge der Kommission darf nicht nur sein, dass Menschen leichter an Leistungen kommen. Es muss genauso intensiv daran gearbeitet werden, dass die Menschen möglichst gar keine Leistungen brauchen. Leistungsbezug darf kein Dauerzustand, sondern, wenn irgend möglich, nur vorübergehend sein. Viel zu oft wurden Leistungen geschaffen, ohne dass die Wirkung überprüft wird. Das soziale Schutzniveau ist nicht gleichzusetzen mit der Höhe von Geldleistungen. Die Situation z. B. von Bürgergeldbeziehenden verbessert sich insbesondere dadurch, wenn sie dabei unterstützt werden, in Arbeit zu kommen. Sozialleistungen müssen grundsätzlich überprüft werden und Einsparungen bei steuerfinanzierten Geldleistungen nicht weiter durch Verschiebungen in die Sozialversicherungen erzielt werden.

II. Themenfelder, für die die Kommission Vorschläge machen sollte

1. Rechtsvereinfachungen zügig umsetzen

Um das komplexe Sozialrecht zu vereinfachen, muss mehr pauschalisiert und nicht jeder Einzelfall geregelt werden. Sondertatbestände, komplizierte Ausnahmeregelungen und Mehrbedarfe müssen auf den Prüfstand und auf das unbedingt notwendige Maß zurückgefahren werden. Der Wunsch, jedem Einzelfall gerecht zu werden, hat zu kaum noch durchschaubarer Komplexität geführt. Mehr Pauschalierungen müssen auch im Leistungsrecht möglich sein und dürfen nicht von vornherein mit dem Verweis auf eine mögliche Aufweichung durch sozialgerichtliche Rechtsprechung zur Seite gelegt werden. Pauschalierungen sollten nicht unter der Maßgabe stehen, dass niemand schlechter gestellt werden darf. Genauso wie durch Pauschalierungen jemand im Einzelfall ein paar Euro mehr haben kann als vorher, muss es auch umgekehrt möglich sein. Auch bei der Erstattung zwischen Behörden sollte sehr viel stärker mit Pauschalen gearbeitet werden, da dann weniger Einzelfallabrechnungen notwendig sind. Da, wo es möglich ist, sollten Bagatellgrenzen eingeführt werden, damit nicht Kleinstbeträge einen Aufwand verursachen, der nicht gerechtfertigt ist. Rechtsvereinfachungen sollten nicht nur bei den Behörden Zeit und Ressourcen einsparen, sondern müssen für alle Vereinfachungen bedeuten.

Die Kommission sollte nicht nur die unterschiedlichen Einkommensbegriffe vereinheitlichen, sondern auch Bedürftigkeitsregelungen, Vermögensbegriffe und Anrechnungsregeln vereinheitlichen. Nicht mal der Begriff Kind ist aktuell einheitlich definiert. Laut der Initiative für



einen handlungsfähigen Staat verantworten fünf Bundesministerien rund 170 verschiedene Leistungen des Sozialstaats. Das führt zu ineffizienten Doppelstrukturen und hohem bürokratischen Aufwand, ohne dass es den Menschen wirklich nutzt. Schnelle Datenabgleiche sind nicht möglich, Bürgerinnen und Bürger müssen ihre Daten mehrfach angeben. Behörden erfragen Daten mehrmals, obwohl sie bereits bei anderen Behörden vorliegen. Durch einheitliche Begrifflichkeiten können Ungleichbehandlungen und Fehlanreize reduziert werden. Ein vereinheitlichter Einkommensbegriffs ist auch wichtig für weniger Bürokratie und eine reibungslose Kommunikation von Arbeitgebern mit Behörden und Sozialversicherungsträgern. Damit wird die Entgeltabrechnung verschlankt. Entscheidungen werden transparenter und leichter nachvollziehbar. Damit kommt es auch zu weniger Widerspruchsverfahren. Vereinheitlichte Begrifflichkeiten sind auch Grundvoraussetzung dafür, dass effektiv digitalisiert und automatisiert sowie Leistungen gebündelt werden können.

Um zu vereinfachen, zu pauschalisieren und Rechtsbegriffe zu vereinheitlichen ist es richtig, die zu fragen, die sich damit am besten auskennen. Das sind diejenigen, die die Regelungen umsetzen müssen. Sie können auch beurteilen, wo die größten Hebel liegen, an denen vorrangig angesetzt werden sollte. Vorhandene Vorschläge z. B. des Nationalen Normenkontrollrates¹ sollten ausgewertet und einbezogen werden.

2. Zusammenlegung von Sozialleistungen umfassend denken

Inhaltlich darf es nicht nur darum gehen, Wohngeld und Kinderzuschlag zusammenzulegen. Ziel muss ein System sein, das Bedarfe (z. B. Wohnen, Lebensunterhalt, Absicherung von Kindern) nur durch ein System abdeckt und nicht durch mehrere Parallelsysteme. Zusätzlich müssen daher mindestens auch der Unterhaltsvorschuss und das BAföG einbezogen werden. Beide Leistungen haben Wechselwirkungen zur Grundsicherung bzw. zum Kinderzuschlag und können in bestimmten Fällen gleichzeitig bezogen werden. Zwar besteht bei Bezug von BAföG grundsätzlich kein Anspruch auf Bürgergeld, aber es gibt unterschiedliche komplizierte Ausnahmen.

Das System wäre dann nicht nur transparenter, sondern auch leichter administrierbar. Aktuell führen rechtliche Anpassungen in einem der Grundsicherungssysteme oder eine veränderte Einkommenssituation dazu, dass Menschen zwischen den Systemen hin und her wechseln und jeweils unterschiedliche Behörden für sie zuständig sind. Deswegen reicht auch eine reine Vereinheitlichung von Rechtsbegriffen nicht aus. Nur das Zusammenlegen verhindert unnötige Parallelstrukturen, sichert eine einheitliche Rechts- und Fachaufsicht und verhindert, dass Sozialleistungen schlecht aufeinander abgestimmt weiterentwickelt werden. Das Wohngeld, die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II und der Kinderzuschlag haben sich völlig unterschiedlich entwickelt. Hier dürfte auch eine Rolle gespielt haben, dass drei unterschiedliche Ressorts für die Leistungen zuständig sind. Kaum ein Bürger wird für sich ausrechnen können, ob er einen Anspruch auf Wohngeld oder doch eher auf Bürgergeld hat. Nicht ohne Grund schreibt die Familienkasse in ihrer Übersicht zu finanziellen Leistungen für Familien: *„Ein Antrag auf KiZ und Wohngeld kann auch nachgeholt werden, wenn aus Unkenntnis das nachrangige Bürgergeld beantragt wurde – oder umgekehrt.“*

Wichtig ist, zuerst die Frage nach dem besten System zu beantworten. Erst danach sollte es darum gehen, wer das neue System administrieren soll, weil sonst Denkräume unnötig verengt werden.

¹ Gutachten des Nationalen Normenkontrollrats (NKR): [Wege aus der Komplexitätsfalle – Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen](#), März 2024.

3. Erwerbsanreize stärken, Kosten im Blick behalten

Bei einer Reform der Transferentzugsraten sollten kleinere Einkommen stärker und höhere Einkommen weniger stark angerechnet werden. Das setzt die richtigen Erwerbsanreize, verursacht geringe Kosten und weitet die Zahl der Leistungsbeziehenden nur maßvoll aus. Eine stärkere Anrechnung kleinerer Einkommen darf kein Tabu sein. Sozialleistungen werden so nicht gekürzt. Das soziale Schutzniveau bleibt gleich. Lediglich das Einkommen wird stärker als bisher angerechnet. Damit wird nicht länger der Hinzuverdienst zur Sozialleistung, sondern das Herausarbeiten aus dem Leistungsbezug und eine Ausweitung des Arbeitsvolumens belohnt. Ziel ist, dass Personen mit einem aktuell geringen Stundenumfang ihr Verhalten anpassen und mehr arbeiten. Laut IAB haben Vorschläge, die dieser Logik folgen, starke Anstiege bei der Erwerbstätigkeit zur Folge.²

Wenn im oberen Einkommensbereich weniger stark angerechnet wird, ist die Folge, dass die Zahl der Leistungsbeziehenden steigt. Die Ursachen hierfür klar zu benennen und diese gut zu kommunizieren, ist wichtig. Steigen die Leistungsbeziehendenzahlen an, bedeutet das gerade nicht, dass mehr Menschen in Deutschland bedürftig sind. Im Gegenteil: Diese Menschen haben netto mehr in der Tasche.

Die Transferentzugsraten und die Schnittstellen mit anderen Leistungen zu reformieren, ist dringend notwendig. Arbeit muss sich lohnen, insbesondere in Vollzeit. Die Kombination aus Bürgergeld und Teilzeit oder Minijob ist aktuell zu attraktiv. Sozialleistungen dürfen nicht den Anreiz setzen, im Minijob oder in kleiner Teilzeit zu verharren. Einem Paar mit zwei Kindern in München, das das Brutto-Haushaltseinkommen von 3.000 € auf 5.000 € steigert, bleiben z. B., auch wegen der Transferentzugsraten beim Wohngeld und Kinderzuschlag, weniger als 100 € mehr netto übrig.

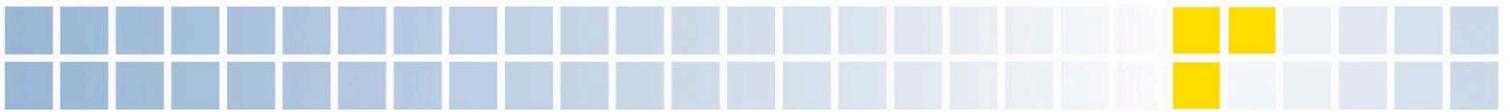
Ergebnis der Sozialstaatskommission muss ein konkreter Vorschlag sein, der dann auch umgesetzt wird. Nicht nur das IAB, auch andere Forschungsinstitute wie das ZEW oder ifo haben für das Bundesarbeitsministerium Modelle zur Reform der Transferentzugsraten vorgelegt.³ Die Simulationen bewegen sich dabei im bestehenden System der steuerfinanzierten Sozialleistungen. Gleichwohl zeigen sie den möglichen Rahmen auf, in dem sich eine Reform der Transferentzugsraten bewegen kann. Es besteht bei diesem Thema kein Erkenntnisdefizit, sondern ein Entscheidungs- und Umsetzungsdefizit.

4. Sozialverwaltung digitalisieren und modernisieren

Die Kommission sollte Vorschläge machen, wie die flächendeckende Umsetzung des Once-Only-Prinzips durch alle Ressorts und Behörden als zentraler Schritt zur Verwaltungsmodernisierung noch besser umgesetzt werden kann. Zu Recht möchte die Kommission dabei die Schnittstellen zu den bestehenden Digitalisierungsprozessen von Bund und Ländern beleuchten und Möglichkeiten für Synergien nutzen. Dabei muss sie insbesondere die Registermodernisierung sowie den digitalen Nachweisabruf über das National-Once-Only-Technical-System (NOOTS) einbeziehen. Beides spielt eine Schlüsselrolle bei der Verwaltungsdigitalisierung. Die Potenziale von NOOTS müssen auch für die Sozialverwaltung

² Wiemers, J. Bruckmeier, K. & Sommer, M. (2025): Reformen der Hinzuverdienstmöglichkeiten bei Bürgergeld, Wohngeld und Kinderzuschlag: ein Balanceakt zwischen vielen Zielkonflikten, In: IAB-Forum 15. Juli 2025. Abrufbar unter: <https://iab-forum.de/reformen-der-hinzuverdienstmoeglichkeiten-bei-buergergeld-wohngeld-und-kinderzuschlag-ein-balanceakt-zwischen-vielen-zielkonflikten/>

³ Peichl, A., Bonin, H., Stichnoth, H., Bierbrauer, F., Blömer, M., Dolls, M., ... & Werding, M. (2023): Zur Reform der Transferentzugsraten und Verbesserung der Erwerbsanreize. Abrufbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb-629-erwerbstaetigenfreibetraege.html>



effektiv genutzt werden. Noch fehlende rechtliche Grundlagen zur Datenübermittlung, zum Datenabruf und zur Datenverarbeitung für die verschiedenen Behörden müssen durch die Kommission identifiziert und Vorschläge für den Gesetzgeber formuliert werden.

Gleichzeitig gilt es, bestehende Hürden, wie datenschutzrechtliche Unsicherheiten und Einschränkungen bei der Cloud-Nutzung, abzubauen sowie Möglichkeiten zur digitalen Identifikation und Authentifizierung rasch zu schaffen. Hier kann u. a. auf Forderungspapiere der Sozialversicherungsträger zurückgegriffen werden, die im Rahmen des Forums Digitalisierung der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung erarbeitet wurden.⁴

Die Arbeit der Sozialstaatskommission im Bereich Digitalisierung und Modernisierung der Sozialverwaltung sollte insbesondere mit dem ständigen Staatssekretärsausschuss im Bundesdigitalministerium abgestimmt werden.

III. Themenfelder, zu denen die Kommission weitere Prüfaufträge formulieren sollte

Die Kommission darf nicht nur an Geldleistungen denken, sondern muss auch die Wirksamkeit aktiver Leistungen adressieren. Eine Reform der steuerfinanzierten Leistungen deckt nur einen kleinen Teil der notwendigen Änderungen ab. Die Kommission muss sich daher auch damit befassen, wie mehr Menschen in Arbeit vermittelt werden, wie mehr Anreize für Arbeit gesetzt werden können – über das Thema Transferentzugsraten hinaus – und welche Strukturen dafür nötig sind. Nur dann wird der Sozialstaat treffsicherer – und auch nachhaltig günstiger.

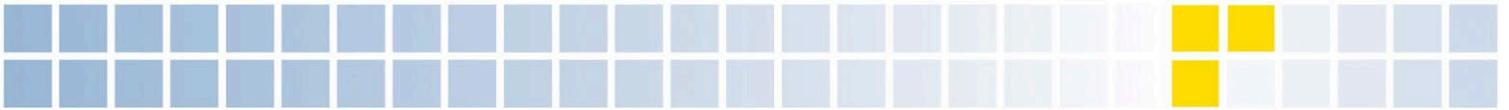
Im Ergebnisbericht der Kommission müssen daher Prüfaufträge für eine Reform der Arbeitsverwaltung, für eine Reform der Arbeitslosenversicherung und für ein neues Teilhabesystem enthalten sein. Die Kommission zur Sozialstaatsreform, die im Koalitionsvertrag vereinbarte Prüfung aller Instrumente und Strukturen von Arbeitsagenturen und Jobcentern und die Einführung der neuen Grundsicherung zahlen alle auf dieselben Ziele ein.

Gleichzeitig sollten die im Koalitionsvertrag vereinbarten Reformen zum Kinderzuschlag und Wohngeld nicht begonnen werden, wenn sie der geplanten Zusammenlegung beider Leistungen widersprechen. Alle Teile müssen zusammengedacht werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass an jedem Puzzleteil einzeln gearbeitet wird und am Ende nichts zusammenpasst. Es gibt nur einen Arbeitsmarkt, in dem alles zusammenhängt. Die Prüfaufträge müssen wie vorgesehen ab Januar 2026 durch die Ressorts weiterentwickelt und zur Entscheidungsreife gebracht werden sowie die Prüfung von Grundgesetzänderungen einschließen, die ggf. erforderlich wären.

1. Prüfauftrag: Reform der Arbeitsverwaltung inkl. Überprüfung der Jobcenterstruktur

Wer an den steuerfinanzierten Leistungen dreht, muss die Schnittstellen zur Sozialversicherung, insbesondere den Werkzeugkasten gegen Arbeitslosigkeit und die Strukturen der Arbeitsverwaltung, einbeziehen. Die Kommission sollte daher zumindest einen Prüfauftrag für eine Reform der Arbeitsverwaltung formulieren. Dieser sollte den Auftrag umfassen, auch die bestehende komplexe und kleinteilige Struktur der Arbeitsverwaltung aus gemeinsamen und kommunalen Jobcentern und Arbeitsagenturen zu überprüfen. Die im Koalitionsvertrag

⁴ Gesellschaft der Versicherungswirtschaft und -gestaltung (2025): Digitale Transformation des Sozialstaats beschleunigen – Gesamtstrategie Digitale Identitäten und Reform des Sozialdatenschutzes. Abrufbar unter: <https://gvq.org/de/article/521.auf-dem-weg-zum-digitalen-sozialstaat.html>



vereinbarte Prüfung aller Instrumente und Strukturen von Arbeitsagenturen und Jobcentern ist hier der Anknüpfungspunkt. Die letzte grundlegende Reform der Arbeitsverwaltung ist 20 Jahre her und in der jetzigen Form nicht zukunftsfähig (vgl. [BDA-Diskussionspapier](#)⁵). Ein isolierter Eingriff in das Geldleistungssystem wäre so, als würde man nur ein Rad eines durchgerosteten Fahrrads wechseln und erwarten, dass es reibungslos fährt. Wer das nicht berücksichtigt, behält unnötige Zuständigkeitswechsel, Reibungsverluste an den Schnittstellen und sinnlosen Verwaltungsaufwand bei.

2. Prüfauftrag: Schnittstelle Arbeitslosenversicherung

Die Kommission sollte prüfen, wie die Arbeitslosenversicherung von den Reformvorschlägen betroffen ist, wie die Arbeitslosenversicherung mehr Menschen in Arbeit vermitteln kann und wie mehr Anreize für Arbeit gesetzt werden können. Für die anderen Sozialversicherungszweige gibt es Kommissionen, die die notwendigen Reformen vorantreiben – für die Arbeitslosenversicherung gibt es keine. Es gibt jedoch die Vereinbarung im Koalitionsvertrag, die Instrumente und Strukturen der Arbeitslosenversicherung zu überprüfen. Diese Vereinbarung sollte die Kommission in einem Prüfauftrag konkretisieren. Eine Reform der Arbeitslosenversicherung muss sich damit befassen, was zukünftig zu den Kernaufgaben der Arbeitslosenversicherung gehören soll, wie die Vermittlung in Arbeit verbessert werden kann und wie die Arbeitslosenversicherung wirksam, wirtschaftlich, effizient und resilient arbeiten kann. Der Prüfauftrag sollte dabei auch die Frage umfassen, wie die Arbeitslosenversicherung wehrhafter gegen Aufgabenverlagerungen und Eingriffe in die Beitragskasse wird (vgl. [BDA-Positionspapier](#)⁶).

3. Prüfauftrag: Neues Teilhabesystem

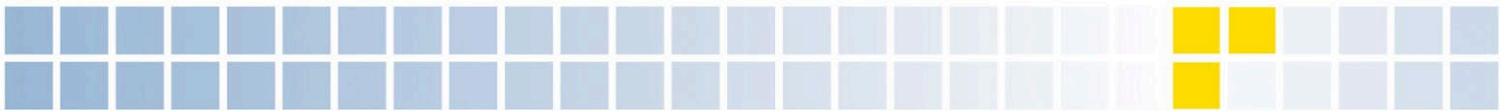
Für einen ganzheitlichen Reformansatz und für einen treffsicher aufgestellten Sozialstaat muss die Kommission auch prüfen, ob Erwerbsfähigkeit neu definiert und Teilhabe neu aufgestellt werden muss. Laut Schätzungen des IAB sind zwischen 129.000 und 239.000 Personen in der Grundsicherung als langzeitarbeitslos eingestuft, aber nicht erwerbsfähig.⁷ Für diese Menschen ist das vorhandene System nicht richtig justiert. Der Prüfauftrag der Kommission sollte daher den Auftrag enthalten, zu prüfen, ob zukünftig zwischen Menschen mit Chancen auf zeitnahe Integration in Arbeit und Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf unterschieden werden muss (vgl. [BDA-Diskussionspapier](#)⁸).

⁵ BDA-Diskussionspapier „8 Punkte für effiziente und schlanke Strukturen in der Arbeitsverwaltung und bei steuerfinanzierten Leistungen“ vom 28. März 2025.

⁶ BDA-Positionspapier „Kernforderungen zur Arbeitslosenversicherung nach SGB III“ vom 14. Mai 2025.

⁷ Trappmann, M. Ramos Lobato, P., Unger, S. & Lietzmann, T. (2019): Leistungsberechtigte mit gesundheitlichen Einschränkungen: Nicht jeder ist erwerbsfähig, In: IAB-Forum 18. September 2019. Abrufbar unter <https://iab-forum.de/leistungsberechtigte-mit-gesundheitlichen-einschraenkungen-nicht-jeder-ist-erwerbsfaehig/>

⁸ BDA-Diskussionspapier „8 Punkte für effiziente und schlanke Strukturen in der Arbeitsverwaltung und bei steuerfinanzierten Leistungen“ vom 28. März 2025.



Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Abteilung Arbeitsmarkt
T +49 30 2033-1400
arbeitsmarkt@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.