

Bewertung der Empfehlungen der Kommission zur Sozialstaatsreform im Überblick

**Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e. V.**

Zentrum Soziales und Beteiligung
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
T +49 30 65211-1640
arbeit-soziales@diakonie.de

Berlin, 16.02.26

Die vorliegende Bewertung nimmt die großen Linien der Vorhaben in den Blick und dient als Orientierung für politische Gespräche diakonischer Akteure auf allen föderalen Ebenen. Sie enthält erste Einschätzungen der Zentren Soziales und Beteiligung, Recht und Wirtschaft, Gesundheit, Rehabilitation und Pflege sowie Flucht und Migration.

Eine detailliertere Bewertung konkreter Einzelempfehlungen wird in den Fachbereichen weiter ausgearbeitet.

In die Arbeit der Kommission hatte die Diakonie Deutschland mit dem Papier „Existenzsicherung weiter denken“ eigene Vorschläge eingebracht, die teilweise aufgenommen wurden.

(https://www.diakonie.de/diakonie_de/user_upload/diakonie.de/PDFs/Stellungnahmen/250915_STN_Diakonie_Kommission_zur_Sozialstaatsreform.pdf)

Zusammenfassende Bewertung der Empfehlungen:

Die Diakonie Deutschland begrüßt, dass alle an der Kommissionsarbeit beteiligten föderalen Ebenen nach einer kurzen und intensiven Arbeitsphase geeinte und konkrete Vorschläge vorgelegt haben. Dies stärkt das Vertrauen in die Reformfähigkeit des Sozialstaats und die Handlungsfähigkeit der zentralen Akteure. Auch mit Blick auf die Bedeutung sozialstaatlicher Absicherung für eine stabile Demokratie ist dies ein wichtiges Signal.

Die insgesamt 26 Empfehlungen gehen aus Sicht der Diakonie in die richtige Richtung. Sie sind grundsätzlich geeignet, existenzsichernde Leistungen einfacher, bürgerfreundlicher und effizienter zu gestalten. Zentrale Zielsetzung der Empfehlungen ist die Bündelung von Leistungen und Zuständigkeiten, um die Komplexität des steuerfinanzierten Absicherungssystems zu reduzieren. Damit soll neben der Reduktion des behördlichen Aufwands der Zugang zu Leistungen für die Berechtigten vereinfacht werden. Die Diakonie fordert seit vielen Jahren insbesondere für Familien im Kontext der Existenzsicherung eine Zusammenfassung von Leistungen. In den Empfehlungen finden sich zudem zwei Vorschläge der Diakonie im Rahmen der Stakeholder-Anhörung wieder: So wurden wohnortnahe Erstanlaufstellen für Ratsuchende und Praxischecks bei der Anbahnung von Strukturreformen als Empfehlungen formuliert.

Die Kommission betont die im Koalitionsvertrag festgeschriebene Verpflichtung, das Schutzniveau für Leistungsberechtigte im Zuge von Reformen nicht abzusenken. Da umfangreiche Angleichungen von

Rechtsbegriffen als Voraussetzung für eine Vereinfachung geplant sind, wird es zentral darauf ankommen, auf welchem Leistungsniveau die Angleichung erfolgt. Leistungskürzungen müssen aus Sicht der Diakonie vermieden werden. Die erfolgreiche Realisierung eines einfacheren Zugangs zu Leistungen bedeutet allerdings eine Ausweitung der Inanspruchnahme und damit einen höheren Mittelaufwand. Die Kommission weicht hier aus und betont den Finanzierungsvorbehalt.

Die Kommission empfiehlt eine umfangreiche und bundesweit standardisierte Digitalisierung der Administrierung von Leistungen. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Menschen in Armutslagen verfügen allerdings häufig nicht über die technischen Voraussetzungen und Kenntnisse, um die digitalen Zugänge zu nutzen. Insofern müssen analoge Zugänge bzw. assistierte Zugänge unbedingt erhalten bleiben. Die Empfehlung wohnortnaher Erstanlaufstellen, die auch diese Funktion erfüllen sollen, trägt dieser Erkenntnis Rechnung und wird dementsprechend sehr begrüßt.

Mit Blick auf Eingliederungshilfe, Kinder- und Jugendhilfe sowie Hilfe zur Pflege wird explizit der hohe Kostenaufwand beklagt, obwohl diese Themenfelder nicht Gegenstand der Kommissionsarbeit waren. Dass mit Blick auf die Eingliederungshilfe dennoch eine gesonderte Empfehlung aufgenommen wurde, ist nicht wirklich nachzuvollziehen.

Der Plan zur Umsetzung der Empfehlungen ist äußerst ambitioniert, insbesondere die Vorschläge, die eine Grundgesetzänderung voraussetzen. Angesichts der weitreichenden Strukturvorschläge mit sehr zeitnaher Umsetzungsschiene erschiene es sinnvoll, die Reform der Grundsicherung (13. SGB II-Änderungsgesetz) zurückzustellen. Hier werden mit großem Aufwand Prozesse umgestellt, die mit kurzem Zeithorizont nach den Vorstellungen der Kommission erneut reformiert werden sollen.

Insgesamt muss festgestellt werden, dass die freie Wohlfahrtspflege als zentraler Akteur im subsidiär organisierten Sozialstaat in den Empfehlungen keine Erwähnung findet. Insbesondere im Hinblick auf Praxischecks und die Digitalisierung von Leistungen fordern wir nachdrücklich die aktive Beteiligung und Berücksichtigung der Freien Wohlfahrtspflege als maßgeblicher Akteur in der praktischen Unterstützung für Menschen in Armut.

Bewertung einzelner Empfehlungen:

I. Neusystematisierung von Sozialleistungen

Drei Empfehlungen beziehen sich auf die Neusystematisierung von Sozialleistungen.

Die bisher vorgelagerten Leistungen Kinderzuschlag und Wohngeld, die Leistungen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt sowie Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) und die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) sollen in einem einheitlichen und deutlich vereinfachten materiellen Sozialleistungsgesetz aufgehen. Innerhalb des neuen Sozialleistungssystems soll eine Binnendifferenzierung eingeführt werden. Diese unterscheidet auf Basis weitestgehend einheitlicher Rechtsbegriffe zwischen Leistungen zur Sicherstellung des Existenzminimums (Existenzsicherung) und Leistungen zur Vermeidung eines Existenzsicherungsbedarfs (Existenzunterstützung). Berechtigte werden in diesem System in zwei große Gruppen aufgeteilt: Erwerbsfähige und Nicht-Erwerbsfähige. Wohngeldstelle und Familienkassen fallen weg, es bleiben zwei Behördenstränge: Erstens gemeinsame Einrichtung oder alternativ zugelassene kommunale Träger für Erwerbsfähige (Jobcenter) und zweitens kommunale Behörden für nicht erwerbsfähige Personen (Sozialamt).

Während für die Zusammenführung der Leistungen selbst nach Einschätzung der Kommission keine Grundgesetzänderung notwendig ist, wird für die Umsetzungsvorschläge, also die Zuständigkeiten der Behörden, davon ausgegangen.

Die Vereinfachung der Leistungsstrukturen wird von der Diakonie Deutschland grundsätzlich begrüßt und ist eine langjährige Forderung mit Blick auf familienunterstützende Leistungen. Die grundsätzlich gute Idee der vorgelagerten Systeme Wohngeld und Kinderzuschlag wurde durch lange und oftmals existenzgefährdende Bearbeitungszeiten und eine hohe Nicht-Inanspruchnahme konterkariert. Mehr Übersichtlichkeit im System verspricht einfachere Zugänge für Berechtigte zu den ihnen zustehenden Leistungen. Die geplante Binnendifferenzierung ist allerdings schwer ohne erneute Unübersichtlichkeit vorstellbar. Sogenannte gemischte Bedarfsgemeinschaften, in denen bisher SGB II- und SGB XII-Berechtigte zusammenleben, erscheinen im neuen System ähnlich herausfordernd.

Auch ist im Rahmen der Binnendifferenzierung in einem einheitlichen Sozialleistungssystem darauf zu achten, dass es nicht zu einer Schlechterstellung bestimmter Personengruppen kommt und insbesondere der Schutz der Vermögensstruktur nicht hinter den Status Quo zurückfällt. So ist z.B. im Rahmen des Bezugs von Wohngeld das Vermögen besser geschützt, als im SGB II – wenn Beziehende von Wohngeld nun aufgrund des Erwerbsfähigkeitskriteriums der Gruppe der jetzigen SGB II-Beziehenden zugeordnet wird, kann dies eine Schlechterstellung bedeuten. Die Kommission verweist auch hier auf die Ankündigung, das Schutzniveau nicht abzusenken.

Zukünftig sollen große Gruppen von Menschen, die bisher nicht durch Jobcenter, sondern durch Familienkassen und Wohngeldstellen betreut wurden, in die Zuständigkeit der Jobcenter fallen. Es wird bei dieser Planung aus Sicht der Diakonie wichtig sein, wie die neue Rolle der Jobcenter der Öffentlichkeit vorgestellt wird und wie die Behörden auf die neuen Aufgaben vorbereitet werden. Die stark stigmatisierende öffentliche Debatte über Leistungsberechtigte muss spätestens bei einer entsprechenden Neuregelung aufhören.

Die vorgeschlagenen wohnortnahen Erstanlaufstellen für das geplante einheitliche Leistungssystem, die Auskünfte erteilen, Anträge annehmen, bei der Beantragung von Leistungen unterstützen und im Bedarfsfall an andere Leistungssysteme weitervermitteln sollen, sind eine Forderung der Diakonie und werden ausdrücklich begrüßt. Ratsuchende müssen im Front Office ihre Anliegen klären können, ohne zuvor an einer wenig durchschaubaren Zuständigkeitsstruktur zu scheitern.

Hier wird es darauf ankommen, welche Mitarbeitenden eine kompetente Beratung zum neuen Leistungssystem gewährleisten können, zumal viele in Frage kommende Behördenbeschäftigte bislang auf nur einen Sozialleistungsbereich spezialisiert sind. Zudem bleiben die Beschreibungen zur Bearbeitung der Leistungsanträge im Back Office, die insbesondere im Hinblick auf die Zusammenarbeit unterschiedlicher Leistungsträger hoch voraussetzungsvoll sind, sehr vage.

II. Verbesserung von Erwerbsanreizen

Die zwei Empfehlungen zu dieser Thematik folgen der Zielstellung, die Ausweitung der Erwerbstätigkeit so effektiv wie möglich zu belohnen. Hier erfolgt ein Verweis auf Berechnungen im Auftrag der Kommission, die allerdings nicht transparent gemacht werden. Während ein sehr konkreter Vorschlag für geringe Einkommen gemacht wird, bleibt die Empfehlung der Transferentzugsraten für höhere Einkommen vage.

Bei sehr geringem Einkommen wird vorgeschlagen, den Freibetrag von 100 Euro auf 50 Euro zu reduzieren. Dies bewertet die Diakonie ambivalent:

Viele der Ratsuchenden, die sich im unteren Einkommensbereich bewegen und von dieser Kürzung betroffen wären, haben aufgrund persönlicher Einschränkungen nicht die Möglichkeit, ihre Erwerbstätigkeit auszuweiten und damit ihre Erwerbssituation zu verbessern. Nur den Druck zu erhöhen, wird ihre Situation nicht verbessern. Allerdings ist es für Betroffene angesichts der Preisdynamik auch kein entscheidender Unterschied, ob sie 50 oder 100 Euro als Freibetrag zur Verfügung haben. Erst ein höherer Freibetrag würde hier als deutliche Verbesserung wahrgenommen. Bei einer potenziellen Einführung des reduzierten Freibetrages sollte mindestens eine Bestandsschutzregelung geprüft werden.

Die Verbesserung der Erwerbsanreize bei höheren Zuverdiensten wird durch die Diakonie Deutschland begrüßt.

Wie auch bereits von der Kommission angemerkt ist auch aus Sicht der Diakonie Deutschland bei der Differenzierung von Transferentzugsraten das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot zu beachten.

Die Diakonie hat mit der „Sozialdividende/ Steuerklasse 7“ einen eigenen Vorschlag zur Verbesserung von Erwerbsanreizen vorgelegt. Es wäre weiterhin wünschenswert, dieses Modell auf Grundlage einer empfohlenen Experimentierklausel „in einem zeitlich, örtlich und inhaltlich begrenzten Rahmen“ zu erproben (siehe Empfehlung 25); dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Empfehlungen der Kommission zu diesem Punkt nur vage sind. Der Diakonie-Vorschlag sieht vor, bei längerfristiger Kombination von Erwerbseinkommen und Leistungsbezug eine feste Existenzsicherungspauschale, die immer am Monatsanfang in gleicher Höhe ausgezahlt wird, mit einer Einkommensanrechnung über ein neues Besteuerungssystem zu verbinden (siehe o.g. Positionspapier der Diakonie Deutschland).

Die Kommission beschreibt ausführlich die negative Wirkung von Minijobs und regt an, diese auf den Kreis derer zu beschränken, für sie ursprünglich vorgesehen waren (Rentner*innen, Studierende). Diese Zielsetzung begrüßt die Diakonie Deutschland ausdrücklich.

Die Empfehlung an die Bundesregierung, sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, den Zugang von EU-Ausländern zu Sozialleistungen in Deutschland künftig an eine umfassendere Beschäftigung zu knüpfen, sollte mit Blick auf das Recht auf Freizügigkeit kritisch geprüft werden. Die Verantwortung sieht die Diakonie Deutschland bei denjenigen Arbeitgebern, die versuchen, Sozialversicherungsbeiträge mit prekären Arbeitsverträgen gerade für Unionsbürger*innen zu umgehen, anstatt Vollzeitbeschäftigung anzubieten.

III. Rechtsvereinfachung

Zwölf Empfehlungen beziehen sich auf die Zielsetzung einer Rechtsvereinfachung. Neben einer Entlastung der Behörden sollen damit auch die notwendigen Voraussetzungen für bundesweit einheitliche Digitalisierungsprozesse geschaffen werden.

Zentrale Bedeutung kommt der Entwicklung eines modularen Einkommensbegriffs zu, der bereits in Modellen entwickelt wird. Diese Grundlagenentwicklungen müssen verstärkt auch in der Wohlfahrtspflege wahrgenommen und bewertet werden. Die Vereinheitlichung weiterer zentraler Rechtsbegriffe und Altersstufen entspricht den Positionen des Deutschen Vereins, an denen auch die Diakonie Deutschland mitgearbeitet hat, so z.B. die Empfehlung einer Vereinheitlichung der Regelbedarfsstufen bei Kindern und die Altersstufen im Unterhaltsrecht, die Harmonisierung der Begriffe „Haushalt“, „Bedarfsgemeinschaft“ und „Haushaltsgemeinschaft“ sowie des Begriffes „alleinerziehend“.

Der Ansatz, die Belegvorlagepflicht durch eine Belegvorhaltepflcht zu ersetzen, wird begrüßt, darf jedoch nicht dazu führen, dass Leistungsbeziehende im Rahmen einer Stichprobenprüfung mit hohen Rückerstattungen und ggf. strafrechtlichen Sanktionen konfrontiert werden. Welche Belege wie lange vorzuhalten sind, muss sehr klar und verständlich kommuniziert werden. (Eine Idee könnte sein, bei einem Erstantrag eine Vorlagepflicht vorzusehen und es für Folgeanträge bei einer Vorhaltepflcht zu belassen.)

Die Pauschalierung von Leistungen wird eher für periphere Bereiche empfohlen, insbesondere fällt positiv auf, dass keine Pauschalierungsvorschläge für die Wohnkosten gemacht werden, weil hier größte Zweifel bestehen, dass Pauschalen Wohnraum sichern können. Der Hinweis, dass ein menschenwürdiges Existenzminimum sicherzustellen ist, wird allen Pauschalierungsempfehlungen vorangestellt. Aus Sicht der Diakonie Deutschland wird jedoch mit Blick auf eher kleinteilige Pauschalierungsvorschläge die Auffassung vertreten, dass ein deutlich verbesserter Zugang zu Leistungen und ein Abbau der hohen Nichtinanspruchnahme von Leistungen einer stark ausdifferenzierten Einzelfallgerechtigkeit vorzuziehen sind. Die Verfahren und Abläufe zur Feststellung der Erwerbsfähigkeit zu prüfen, um sie zu vereinfachen und zu beschleunigen, ist ein sinnvolles Vorhaben. Ergebnis sollte sein, dass Untersuchungsergebnisse einer Institution gelten.

Positiv wird die Ausweitung der Anwendung von Bagatellgrenzen des SGB II für Rückforderungen auf das SGB XII und die Empfehlung einer möglichen Erhöhung dieser Beträge bewertet. Dies gilt auch für ein gesetzlich verankertes antragsloses Verfahren für die Gewährung des steuerrechtlichen Kindergeldes unmittelbar nach der Geburt des Kindes, was Familien deutlich entlasten würde.

Den Unterhaltsvorschuss nicht mehr für Beziehende von existenzsichernden Leistungen zu gewähren, weil er ohnehin in voller Höhe gegengerechnet wird, erscheint sinnvoll. Ebenso sind spezialisierte Einrichtungen für den Unterhaltsrückgriff in den Ländern aus Sicht der Diakonie Deutschland zu begrüßen.

IV. Digitalisierung und Modernisierung der Verwaltung

Neun mit Blick auf den aktuellen Stand der Digitalisierung von Leistungen äußerst weitreichende Empfehlungen beziehen sich auf dieses Themenfeld. Dabei wird die bundesweit einheitliche Digitalisierung als Lösungsansatz für einfacheren Zugang zu Leistungen für Bürger*innen aber auch und v.a. für zunehmende Personalengpässe in den Behörden präsentiert.

Die Kommission erkennt von vornherein an, dass die Digitalisierung sozialpolitisch flankiert werden muss und ohne eine Unterstützungsstruktur wie die Erstanlaufstellen nicht inklusiv gestaltet werden kann. Hier war es sicherlich hilfreich, dass diese Anlaufstellen nicht nur eine Forderung der Wohlfahrtspflege waren, sondern auch zahlreiche Kommunen in jüngster Zeit gute Erfahrungen mit zentralen behördlichen Anlaufstellen gemacht haben.

Mehr Standardisierung und weniger digitale Insellösungen werden ebenso begrüßt wie die Ankündigung, bisher entwickelte Lösungen mitzudenken, um die Akzeptanz durch die Verwaltung zu erhöhen.

Bisherige Erfahrungen der Diakonie mit Digitalisierungsvorhaben zeigen allerdings, dass Prozesse überwiegend oder vollständig aus der Perspektive von Behörden gedacht werden. Die Perspektiven der Nutzer*innen und der sie begleitenden spezialisierten Beratungsstrukturen werden nicht eingebunden. Umfangreiche Kenntnisse über Nutzer*innenverhalten und -bedarfe sowie Bedarfe von Unterstützungsstrukturen werden so nicht nutzbar gemacht und führen zu Fehlentwicklungen, wie sie beispielweise bei der Anwendung „JC.digital“ zu beobachten sind. Die Auswirkungen für die Betroffenen sind existentiell, da ihnen alternative Kommunikationswege zunehmend nicht mehr zur Verfügung stehen.

Noch einen Schritt weitergehend muss nach Auffassung der Diakonie Deutschland, wie bereits beim Onlinezugangsgesetz diskutiert, bei der Digitalisierung aufgrund des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses die Einbindung freier Träger in die digitalen Strukturen gewährleistet sein. Dies ist u.a. die Voraussetzung dafür, dass die empfohlenen Ansätze der vernetzten hybriden Beratung, die allerdings bisher nur behördliche Strukturen mitdenken, auch Angebote der freien Wohlfahrt einbeziehen können.

Sinnvoll ist eine frühzeitige Einbindung der Erfahrungen der freien Wohlfahrtspflege in die Arbeit der geplanten Sachverständigenkommission, die die Digitalisierungsvorhaben planen soll. Dieses Anliegen sollte auf allen föderalen Ebenen durch diakonische Akteure gemeinsam vertreten werden. Hierzu gehört auch die Forderung nach einer transparenten Information zum Stand der Entwicklungen. Die durch die Kommission empfohlenen Praxischecks, die bisher nur behördliche Praktiker*innen adressieren, müssen unbedingt breiter angelegt werden und Praktiker*innen der Wohlfahrt mit einbeziehen. Die Diakonie Deutschland sieht dafür gute Voraussetzungen und wird dieses Anliegen gegenüber der Bundespolitik vertreten.