Brief des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen
an Bundesfinanzminister Lars Klingbeil

24. September 2025

Reform der Grundsicherung

Im August 2025 hat die Bundesministerin für Arbeit und Soziales Bärbel Bas die Einsetzung einer Sozialstaatskommission bekanntgegeben. Die Aufgabe der Kommission ist im Koalitionsvertrag vom 5. Mai 2025 bereits klar definiert worden:

> *„Die Kommission soll Empfehlungen entwickeln, wie unter anderem eine massive Rechtsvereinfachung, ein rascherer Vollzug, erhöhte Transparenz, die Vereinheitlichung des Einkommensbegriffs und die Zusammenlegung von Sozialleistungen erreicht werden können.“*[1]

Der Fokus der aus Vertretern von Bund, Ländern und Kommunen zusammengesetzten Kommission soll auf der Prüfung und Priorisierung bereits vorhandener Reformvorschläge liegen.[2] Da der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium zu diesem Themenkreis weitreichende Vorschläge entwickelt und vorgelegt hat (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 2023), nimmt er die Einsetzung der Sozialstaatskommission zum Anlass, nochmals kurz auf die wesentlichen Probleme der bestehenden Grundsicherung und der aus seiner Sicht unabdingbaren Reformschritte hinzuweisen. Der Beirat weist darauf hin, dass die Stellungnahme inhaltlich anlassbezogen durch den Kommissionsauftrag begrenzt ist und eine grundsätzliche Diskussion über eine Reform der Sozialsysteme nicht ersetzen kann und soll.

Aus Sicht des Beirats bedarf es vor diesem Hintergrund folgender Schritte zur Reform der Grundsicherung:

1. Schaffung einer einheitlichen Grundsicherung durch Integration von Bürgergeld mit Wohngeld und Kinderzuschlag zu einem einheitlichen System mit drei Elementen.
2. Verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten.
3. Neue Definition von Bedürftigkeit.
4. Verstärktes Fordern.

Die ersten beiden Schritte treffen auf breite Zustimmung in der Wissenschaft und sind unabdingbar notwendige Strukturreformen, die der Beirat in seinem Gutachten aus dem Jahr 2023 bereits eingefordert hat. Schritte 3 und 4 sind neue Forderungen des Beirats, die spezifische Probleme, die in der politischen Diskussion der Forderungen 1 und 2 aufgetreten sind, adressieren sollen und zu einer besseren Verzahnung von Fordern und Fördern führen, zu dem der Beirat in dieser Stellungnahme neue, ergänzende Vorschläge macht. Die einzelnen Schritte werden im Folgenden ausführlich erläutert.

[1] Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 05.05.2025, S. 15 (https://www.koalitionsvertrag2025.de/ ; abgerufen am 22.08.2025).
[2] Pressemitteilung des BMAS vom 21.08.2025 (https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2025/bundesministerin-baerbel-bas-setzt-sozialstaatskommission-ein.html ; abgerufen am 22.08.2025).

24. September 2025

1. Schaffung einer einheitlichen Grundsicherung

Im Koalitionsvertrag der neuen Regierung sind die Probleme der Grundsicherung und die Richtung der Reform klar benannt.

> *„Viele soziale Leistungen sind unzureichend aufeinander abgestimmt. Wir wollen Leistungen zusammenfassen und besser aufeinander abstimmen, etwa durch die Zusammenführung von Wohngeld und Kinderzuschlag. Wir wollen, dass für Bezieherinnen und Bezieher von Sozialleistungen, insbesondere der Grundsicherung, immer Anreize bestehen, ein höheres Erwerbseinkommen zu erzielen oder eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen. Hierzu werden wir auch die Schnittstellen zur Grundsicherung in den Blick nehmen und die Hinzuverdienstregeln reformieren. Dazu gehört auch, die Transferentzugsraten in den unterschiedlichen Leistungssystemen besser aufeinander abzustimmen. … Ziel sind bürgerfreundlichere Leistungen aus einer Hand."*[3]

Der Wissenschaftliche Beirat begrüßt die Absicht der Bundesregierung, die verschiedenen Grundsicherungsleistungen zusammenzufassen. Hierzu ist es aus seiner Sicht notwendig, die derzeitige zweigeteilte Grundsicherung in eine einheitliche Grundsicherung zu überführen. De facto existieren in Deutschland zwei Grundsicherungssysteme nebeneinander. Das Bürgergeld garantiert bedürftigen Arbeitslosen das soziokulturelle Existenzminimum. Da das Bürgergeld nur langsam mit steigendem eigenem Einkommen abgeschmolzen wird, erhalten Geringverdiener ebenfalls Zugang zu diesem System. Für sie besteht jedoch parallel ein zweites Grundsicherungssystem aus Wohngeld, Kinderzuschlag und dem einkommensunabhängigen, allen Familien zustehendem Kindergeld. Diese Parallelstrukturen führen zu Abstimmungsproblemen, da sie im unterschiedlichen Maße Bedarfe bestimmen und die Transferleistungen nach unterschiedlichen Kriterien mit dem Einkommen der Anspruchsberechtigten verrechnen.

Kernelement einer einheitlichen Grundsicherung ist eine vereinheitliche und konsistente Bedarfsabsicherung. Der Grundsatz muss dabei sein, dass

> *„der alltägliche Bedarf von Grundsicherungsbeziehern ausschließlich auf individueller Ebene abgedeckt, der Wohnbedarf ausschließlich auf Haushaltsebene abgedeckt"*[4] *werden sollte.*

Dieser Grundsatz ist auf breite Zustimmung gestoßen und findet sich beispielsweise im Gutachten des Normenkontrollrates (2024) oder in der Initiative für einen handlungsfähigen Staat (2025) wieder.[5] Im Bürgergeld ist er bereits konsequent umgesetzt. Dort werden die jeweiligen alltäglichen Bedarfe über die Regelbedarfe für Erwachsene und Kinder individuell festgelegt. Der gemeinschaftliche Wohnbedarf wird durch die Haushaltsgröße bestimmt. Im zweiten

[3] Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 05.05.2025, S. 15 (https://www.koalitionsvertrag2025.de/ ; abgerufen am 22.08.2025).
[4] Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2023, S. 17).
[5] Nationaler Normenkontrollrat (2024; Abschnitt 5.3); Initiative für einen handlungsfähigen Staat (2025, Empfehlung 25).

Grundsicherungssystem ist dieser Grundsatz hingegen nicht umgesetzt; hier kommt es zu einer Doppelförderung des Wohnbedarfs der Kinder.

Eine in sich konsistente Bedarfsabsicherung setzt zudem vereinheitliche Anrechnungsregeln von Einkommen und Vermögen bei der Bestimmung der Hilfebedürftigkeit voraus.[6]

2. Fördern: Verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten schaffen

Eine einheitliche Grundsicherung schafft erst die Voraussetzungen für verbesserte Hinzuverdienstregelungen, die nicht nur Arbeit gegenüber Nicht-Arbeit belohnen, sondern durchgängig auch Mehrarbeit gegenüber weniger Arbeit und höhere Qualifizierung gegenüber geringerer Qualifizierung attraktiver macht. Das gemeinsam von ifo und ZEW für das BMAS erstellte Gutachten[7] hat gezeigt, dass die Hinzuverdienstmöglichkeiten aufkommensneutral so ausgestaltet werden können, dass den Bedarfsgemeinschaften[8] von 100 Euro zusätzlichem Bruttoeinkommen durchweg 30 Euro mehr an verfügbaren Einkommen verbleiben.

Eine Reform der Hinzuverdienstmöglichkeiten darf sich jedoch nicht allein auf das Bürgergeld beziehen. Sie würden in höheren Einkommensbereichen vollkommen verpuffen, da dort das zweite Grundsicherungssystem höhere Transferleistungen verspricht, aber zugleich keine oder nur geringe Anreize zur Arbeitsausweitung bietet. Die dort geltenden aufsummierten Transferentzugsraten belaufen sich zum Teil auf über 100 Prozent.[9]

Einheitliche Hinzuverdienstregelungen können zudem unter Beibehaltung unterschiedlicher Zuständigkeiten für Grundsicherungsleistungen umgesetzt werden, sofern man die einzelnen Teilleistungen der Grundsicherung (Regelbedarfe für Erwachsene, Regelbedarfe für Kinder, Wohnbedarf des Haushalts) in einer klar definierten Reihenfolge sequenziell statt kumulativ abschmilzt. Zusätzliches eigenes Einkommen wird nur dann mit einer der Teilleistungen verrechnet, wenn die vorgelagerte Leistung zuvor bereits vollständig abgeschmolzen wurde.[10]

Bei den Hinzuverdienstmöglichkeiten schlägt der Beirat vor, Einkommen bis zur Minijobgrenze zu 100 Prozent mit den Grundsicherungsleistungen zu verrechnen – in Anlehnung an den ifo-Reformvorschlag aus dem Jahr 2019 und das Modell einer solidarischen Grundsicherung.[11]

---

[6] Vgl. hierzu Peichl et al. (2023, Kapitel 3.3), Blömer, Hansen und Peichl (2024), sowie Ott, Schürmann und Werding (2012, S. 73 ff.).
[7] Peichl et al. (2023).
[8] Eine Bedarfsgemeinschaft ist nach §7 SGB II eine Wohngemeinschaft, deren Mitglieder sich gegenseitig unterstützen, um ihren Lebensunterhalt gemeinsam zu decken. Das Einkommen und Vermögen aller Mitglieder werden zusammen betrachtet, um zu prüfen, ob die Gruppe ausreichend finanziell versorgt ist. Im August 2025 gab es rund 5,6 Mio. Personen, die in knapp 2,9 Mio. Bedarfsgemeinschaften Bürgergeld bezogen haben (vgl. https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Fachstatistiken/Grundsicherung-fuer-Arbeitsuchende-SGBII/Aktuelle-Eckwerte-Nav.html). Bei den Bedarfsgemeinschaften handelt es sich bei 57% um Ein-Personen-Haushalte, bei 18% um Alleinerziehende, bei 15% um Paare mit Kindern und bei 8% um Paare ohne Kinder.
[9] Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2023, S. 16f).
[10] Siehe hierzu Günther und Schöb (2025, S. 59).
[11] Siehe Blömer, Fuest und Peichl (2019), Schöb (2020a,b).

Dies reduziert den Anreiz, eine geringe Tätigkeit als „Tarnkappenjob“ für Schwarzarbeit auszuüben,[12] reduziert die Kosten für eine Erhöhung der Arbeitsanreize im Bereich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und verhindert eine große Ausweitung der Anzahl der Leistungsbeziehenden.[13] Bei sozialversicherungspflichtigem Einkommen hingegen sollten vom zusätzlichen Bruttoverdienst mindestens 30 Prozent bei den Hilfeempfängern verbleiben, um so einen steten Anreiz zu Mehrarbeit aufrecht zu erhalten.

3. Bedürftigkeit neu definieren

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Sanktionsurteil auf einen sorgsamen Umgang öffentlicher Mittel hingewiesen:

> *„Auch der soziale Rechtsstaat ist darauf angewiesen, dass Mittel der Allgemeinheit, die zur Hilfe für deren bedürftige Mitglieder bestimmt sind, nur in Fällen in Anspruch genommen werden, in denen wirkliche Bedürftigkeit vorliegt (BVerfGE 142, 353 <371 Rn. 39>). Eine daran anknüpfende Schonung der begrenzten finanziellen Ressourcen des Staates sichert diesem künftige Gestaltungsmacht gerade auch zur Verwirklichung des sozialen Staatsziels.“*[14]

Die Schonung öffentlicher Mittel setzt voraus, dass man Bedürftigkeit nur dann als gegeben ansieht, wenn Betroffene nicht über eigene Möglichkeiten der Bedarfsabsicherung verfügen. Wer nicht bedürftig ist, hat keinen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen. Dieser Grundsatz wird derzeit konsequent umgesetzt, wenn jemand ausreichend Vermögen besitzt oder einen Ehepartner hat, der sehr gut verdient. Er wird jedoch kaum angewendet, wenn jemand, der arbeitsfähig ist, die Möglichkeit ausschlägt, zu arbeiten und damit für sich selbst zu sorgen. Der Wissenschaftliche Beirat spricht sich dafür aus, den Begriff der Hilfebedürftigkeit in der Grundsicherung strikter zu fassen.

4. Fordern

Verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten erhöhen zwar den Anreiz mehr zu arbeiten, sie garantieren aber nicht, dass Betroffene tatsächlich immer Vollzeit arbeiten.[15] Der Wissenschaftliche Beirat empfiehlt daher, für Teilzeitbeschäftigte, bei denen der begründete Anfangsver-

[12] Von Praktikern in Job-Centern wird vermutet, dass eine Vielzahl geringfügiger Tätigkeiten nur dazu genutzt werden, Schwarzarbeit zu verschleiern (Rürup und Heilmann, 2012).

[13] Eine mögliche Ausweitung der Zahl der Leistungsbezieher wird im politischen Raum oft als ein Kritikpunkt an der von uns vorgeschlagenen Senkung der Transferentzugsraten angeführt. Es ist richtig, dass im bestehenden System ein Anstieg der Transferempfänger ein Problem steigender Armut bedeuten kann, wenn mehr Personen in die Bedürftigkeit „abrutschen“. Bei einer Reform des Systems kann ebenfalls der Empfängerkreis steigen (oder auch sinken). So führen beispielsweise sowohl eine Erhöhung der Transferleistung als auch eine Reduktion der Transferentzugsraten zu einer Ausweitung des Einkommensbereichs, in dem man Transfers erhalten kann. Um diesen Effekt zu reduzieren, schlagen wir vor, die Einkommensanrechnung bei Kleinstjobs auf 100% zu setzen.

[14] BVerfG, Urteil vom 05. November 2019 – 1 BvL 7/16 –, Rn. 124

[15] Aktuell liegt der Anteil der Vollzeit arbeitenden Bürgergeldempfänger bei rund 10%.

dacht besteht, dass sie weniger als möglich arbeiten (unter Berücksichtigung etwaiger familiärer Betreuungsverpflichtungen)[16], entweder zusätzliche Um- und Weiterbildungsmaßnahmen oder eine gemeinnützige Tätigkeit im Rahmen der Mitwirkungspflichten (§§ 10 und 31 SGB II) einzufordern.

Eine Streichung der Hinzuverdienste bei Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung führt (ohne Verhaltensanpassungen) zur Schlechterstellung und wird daher einige Leistungsbezieher dazu veranlassen, den bisherigen Minijob aufzugeben und sich mit den Fürsorgeleistungen zu begnügen oder lieber schwarz zu arbeiten. Dem lässt sich durch eine konsequentere Einforderung bestehender Mitwirkungspflichten (§§ 10 und 31 SGB II) begegnen. Die Aufgabe einer Tätigkeit begründet ebenfalls den Anfangsverdacht, dass jemand nicht arbeiten will. Im Sinne einer Beweisumkehr könnte der Betroffene diesen Anfangsverdacht nur durch die Annahme einer ihm angebotenen, zumutbaren Arbeit in einer kommunalen Beschäftigungsgesellschaft widerlegen. Eine Ablehnung eines solchen Angebot ist dann so zu interpretieren, dass der Betroffene nicht hilfebedürftig ist und entsprechend keinen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen hat. Dieses Instrument der Beweisumkehr sollte einzelfallweise auch angewendet werden, wenn Bedürftige wiederholt Arbeitsangebote ausschlagen.

5. Schlussbemerkung

Mit dem SGB II liegt ein in sich konsistentes Regelwerk zur Sicherung aller relevanten Bedarfe vor. Eine einheitliche Grundsicherung ließe sich über die Abschaffung von Wohngeld und Kinderzuschlag im Rahmen eines „großen Bürgergeldes“ in Verbindung mit einer Anpassung des SGB II als Regelwerk einer ganzheitlichen Grundsicherung umsetzen.[17]

Der Wissenschaftliche Beirat ging in seinem Gutachten von 2023 davon aus, dass eine Reform, die die Zusammenlegung verschiedener Ressortzuständigkeiten für alle Leistungen der sozialen Sicherheit in einem Bundesministerium vorsieht,[18] derzeit politisch nicht umsetzbar ist. Er schlägt daher ein Drei-Säulen-Modell für eine einheitliche Grundsicherung vor, in dem die notwendigen Strukturanpassungen in der bestehenden Zuständigkeitsaufteilung umsetzbar sind. Hierzu sind fünf Reformschritte notwendig, die an dieser Stelle kurz zusammengefasst werden sollen:

1. Die Kindergrundsicherung sichert den alltäglichen Bedarf für Kinder. Sie entspricht dem Regelbedarf für Kinder im Bürgergeld. Entsprechend wird die Absicherung des alltäglichen Bedarfs von Kindern aus dem Bürgergeld herausgenommen und der Kinderzuschlag im zweiten Grundsicherungssystem abgeschafft. Die Kindergrundsicherung wird mit steigendem Einkommen der Eltern bis auf das Niveau des einkommensunabhängigen Kindergeldes abgeschmolzen.

[16] Mehr als die Hälfte aller Bedarfsgemeinschaften sind Singles ohne Kinder und sonstige Betreuungsverpflichtungen.
[17] Siehe Günther und Schöb (2025, S. 67f).
[18] Siehe beispielsweise Empfehlung 23 der Initiative für einen handlungsfähigen Staat (Jäckel et al. 2025). Aktuell liegt die Zuständigkeit für das Bürgergeld im BMAS, die für das Wohngeld im BMWSB, die für den Kinderzuschlag im BMBFSFJ und das BMF ist für die Finanzierung zuständig. Darüber hinaus sind Kanzleramt und BMWE involviert.

2. Die Kosten der Unterkunft (als Teil des heutigen Bürgergeldes) und das bestehende Wohngeld (zweites Grundsicherungssystem) werden in einem neuen Wohngeld zusammengefasst.

3. Das neue Bürgergeld umfasst damit nur noch den alltäglichen Bedarf für Erwachsene.

4. Die für die einzelnen Förderleistungen festgelegten niedrigeren Transferentzugsraten werden sequentiell angewendet, so dass die einzelnen Leistungen sequentiell abgeschmolzen werden. Solange noch Leistungen für die Abdeckungen des Regelbedarfs der Erwachsenen bezahlt werden, werden alle anderen Fürsorgeleistungen in voller Höhe ausgezahlt. Danach werden zunächst die Leistungen der Kindergrundsicherung bis auf das Niveau des Kindergeldes abgeschmolzen und zuletzt die Fürsorgeleistungen zur Sicherung des Wohnbedarfs.

5. Allen Förderleistungen liegt ein einheitlicher Einkommensbegriff bezüglich der Anrechenbarkeit von Einkommen und Vermögen zugrunde.

Eine Reform der Grundsicherung wird nicht alle Erwartungen erfüllen können. So sind beispielsweise bessere Hinzuverdienstmöglichkeiten ohne Schlechterstellung nicht vereinbar mit dem Ziel, den Empfängerkreis von Grundsicherungsleistungen nicht auszuweiten. Wenn man ferner die Hilfebedürftigkeit enger auslegt und das Prinzip des Forderns wieder größer schreibt, so wird man nicht umhinkommen, einige Transferbezieher gegenüber dem Status quo zunächst schlechter zu stellen. Dies ist jedoch nur der Fall, wenn diese Transferbezieher nicht bereit sind, durch eigene Leistungen und unter Ausnutzung verbesserter Hinzuverdienstmöglichkeiten sich insgesamt besser zu stellen. Dies sollte im Zuge der Reformdiskussion klar kommuniziert werden. Dadurch lässt sich letztlich die Akzeptanz der Grundsicherung bei denen erhöhen, die mit ihren Steuern staatliche Fürsorgeleistungen finanzieren.

6. Literatur

- Blömer, Maximilian, Clemens Fuest und Andreas Peichl (2019). Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!) – Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems. ifo Schnelldienst, 72(04), 34-43.
- Blömer, Maximilian, Emanuel Hansen und Andreas Peichl (2024). Die Ausgestaltung des Transferentzugs in der Interdependenz mit dem Bürgergeld, der Kindergrundsicherung und dem Wohngeld. ifo Forschungsberichte 145, München.
- Günther, Tom und Ronnie Schöb (2025). Neuausrichtung des Bürgergelds. Gutachten im Auftrag des vbw. München.
- Jäckel, Julia, Thomas de Maizière, Peer Steinbrück und Andreas Voßkuhle (2025). Initiative für einen handlungsfähigen Staat. Abschlussbericht. Herder, Freiburg i.Br.
- Nationaler Normenkontrollrat (2024). Wege aus der Komplexitätsfalle. Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen. Gutachten erstellt von Deloitte Consulting. Berlin.
- Ott, Notburga, Heinrich Schürmann und Martin Werding (2012). Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht. Nomos, Baden-Baden.
- Peichl, Andreas et al. (2023). Zur Reform der Transferentzugsraten und Verbesserung der Erwerbsanreize. Forschungsbericht 619 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, München.
- Rürup, Bert und Dirk Heilmann (2012). Arbeitsmarktreformen: Was noch zu tun bleibt. Wirtschaftsdienst 92(5), 339-344.
- Schöb, Ronnie (2020a). Eine neue solidarische Grundsicherung. Perspektiven der Wirtschaftspolitik 21(2), 162-184.
- Schöb, Ronnie (2020b). Der starke Sozialstaat. Weniger ist mehr. Campus, Frankfurt am Main.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2023). Probleme der Grundsicherung, Gutachten, Berlin.

24. September 2025

Verzeichnis der Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (Stand 12.08.25)

Prof. Jörg Rocholl (Vorsitzender)	Berlin
Prof. Alfons Weichenrieder (Stellv. Vorsitzender)	Frankfurt/M
Prof. Klaus Adam	London
Prof. Thiess Büttner	Nürnberg-Erlangen
Prof. Lars P. Feld	Freiburg/Br.
Prof. Clemens Fuest	München
Prof. Klaus-Dirk Henke	Berlin
Prof. Joachim Hennrichs	Köln
Prof. Johanna Hey	Köln
Prof. Bernd Friedrich Huber	München
Prof. Martin Jacob	Barcelona
Prof. Kai A. Konrad	München
Prof. Jan Pieter Krahnen	Frankfurt/M.
Prof. Hanno Kube	Heidelberg
Prof. Dominika Langenmayr	Paris
Prof. Andreas Peichl	München
Prof. Helga Pollak	Göttingen
Prof. Wolfram F. Richter	Dortmund
Prof. Nadine Riedel	Münster
Prof. Ronnie Schöb	Berlin
Prof. Ulrich Schreiber	Mannheim
Prof. Christoph Spengel	Mannheim
Prof. Christoph Trebesch	Stanford
Prof. Marcel Thum	Dresden
Prof. Christian Waldhoff	Berlin
Prof. Dietmar Wellisch	Hamburg
Prof. Volker Wieland	Frankfurt/M.
Prof. Berthold Wigger	Karlsruhe