DIFIS Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung
vernetzen · forschen · beraten

STUDIE
2026 / 10

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

Ein integriertes Steuer-Transfer-System im Reformprozess des Sozialstaats

AUF EINEN BLICK

- Die Fragmentierung der Existenzsicherung ist ein Problem ihrer institutionellen Beziehungen. Unterschiedliche Rechtskreise, Einkommensbegriffe, Zuständigkeiten und Datenstrukturen erzeugen Nichtinanspruchnahme, Intransparenz, hohe Verwaltungsaufwände und widersprüchliche Anreizwirkungen.

- Die beiden DIFIS-/ISÖ-Fachworkshops 2026 bestätigen den Reformbedarf und verschieben den Fokus von einzelnen Leistungsparametern auf institutionelle Kohärenz.

- Das Integrierte Steuer-Transfer-System (ISTS) wird als hybride integrierende Reformarchitektur weiterentwickelt: Eine partielle Grundeinkommenskomponente nach dem Vorbild des Kindergeldes, steuerbasierte beziehungsweise automatisierbare Leistungen und ergänzende bedarfsabhängige Hilfen werden funktional verbunden.

- Die Umsetzung ist als schrittweiser institutioneller Transformationsprozess zu verstehen. Digitalisierung und Registermodernisierung schaffen neue Möglichkeiten, ersetzen aber weder politische Entscheidungen noch Beratung und institutionelles Lernen.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Studie untersucht die institutionellen Voraussetzungen einer Reform der Existenzsicherung in Deutschland und entwickelt das integrierte Steuer-Transfer-System (ISTS) aus der DIFIS-Studie 2025 weiter. Grundlage sind zwei interdisziplinäre DIFIS-/ISÖ-Fachworkshops im Jahr 2026, in denen materielle Reformfragen sowie administrative, digitale, rechtliche und politische Umsetzungsbedingungen des ISTS und der Vorschläge der Kommission zur Sozialstaatsreform (KSR) diskutiert wurden. Ausgangspunkt ist die Diagnose, dass die Leistungsfähigkeit der Existenzsicherung nicht allein von einzelnen Leistungsregelungen, sondern wesentlich von der Qualität ihrer institutionellen Beziehungen abhängt. Die Studie führt hierfür den Begriff der institutionellen Kohärenz als ergänzenden Bewertungsmaßstab sozialpolitischer Reformen ein. Das ISTS wird als hybride integrierende Reformarchitektur konzipiert: Eine partielle Grundeinkommenskomponente nach dem Vorbild des Kindergeldes, steuerbasierte beziehungsweise automatisierbare Leistungen und ergänzende bedarfsabhängige Grundsicherung werden innerhalb einer gemeinsamen institutionellen Logik verbunden.

ABSTRACT

This study examines the institutional conditions for reforming minimum-income protection in Germany and further develops the integrated Tax-Transfer System (ISTS) presented in the 2025 DIFIS study. It draws on two interdisciplinary DIFIS/ISÖ expert workshops held in 2026, which addressed both substantive reform issues and the administrative, digital, legal and political conditions for implementing the ISTS and the proposals of the Commission on Welfare State Reform. The point of departure is the finding that the performance of minimum-income protection depends not only on individual benefit rules, but crucially on the quality of the institutional relationships between them. The study therefore introduces institutional coherence as an additional criterion for assessing social policy reforms. The ISTS is conceptualized as a hybrid integrating reform architecture: a partial basic-income component modelled on child benefit, tax-based or automatable benefits, and supplementary means-tested minimum-income support are linked within a common institutional logic.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung: Die Zukunft des Sozialstaats als institutionelle Herausforderung 6

2 Institutionelle Kohärenz der Existenzsicherung – analytischer Bezugsrahmen 8

2.1. Das Existenzminimum als institutionelle Funktion 8

2.2. Die historische Herausbildung des Institutionensystems der Existenzsicherung 10

2.3. Interdependenzen und institutionelle Fragmentierung 12

2.4. Institutionelle Kohärenz als Maßstab sozialpolitischer Reformen 14

3 Das integrierte Steuer-Transfer-System als Reformarchitektur 16

3.1. Reformarchitekturen in der Weiterentwicklung der Existenzsicherung 16

3.2. Das integrierte Steuer-Transfer-System: Grundprinzipien und institutionelle Architektur 17

3.3. Gestaltungsprinzipien eines integrierten Steuer-Transfer-Systems 19

3.4. Institutionelle Voraussetzungen der Umsetzung 20

3.5. Offene Gestaltungsentscheidungen 21

3.6. Die institutionelle Architektur eines integrierten Steuer-Transfer-Systems 23

3.7. Reformarchitekturen als institutionelle Lernprozesse 25

4 Materielle Reformfragen 27

4.1. Existenzsicherung zwischen Bedarfsorientierung und universeller Absicherung 28

4.2. Transferentzugsraten und Erwerbsanreize 29

4.3. Pauschalierung, Einzelfallgerechtigkeit und Wohnkosten 30

4.4. Nichtinanspruchnahme als Kohärenzproblem 30

4.5. Universelle und bedarfsorientierte Sicherung – ein institutioneller Zielkonflikt? . 31

4.6. Das Existenzminimum als institutionelle Infrastruktur 32

4.7. Materielle Reformen als Bestandteil institutioneller Kohärenz 32

4.8. Zwischenfazit: Materielle Reformen im Lichte institutioneller Kohärenz 33

5 Institutionelle und administrative Reformfragen 34

5.1. Institutionelle Integration als Governance-Aufgabe 34

5.2. Verwaltungsdigitalisierung als institutioneller Modernisierungsprozess 35

5.3. Zugang zu Sozialleistungen: Verwaltungsorganisation zwischen One-Stop-Shop und No-Stop-Shop 37

5.4. Politische Voraussetzungen für eine schrittweise Implementierung 38

6 Reformarchitekturen der Existenzsicherung im Vergleich 40

6.1. Reformarchitekturen als analytische Vergleichsperspektive 40

6.2. Eine Typologie institutioneller Reformarchitekturen 41

6.3. Das Bürgergeld als überwiegend parametrische Reformarchitektur 44

6.4. Die Kindergrundsicherung als koordinierende Reformarchitektur 46

6.5. Die Kommission *Sozialstaat der Zukunft* und der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen 48

6.6. Reformarchitekturen im internationalen Vergleich 51
6.7. Das ISTS: Eine hybride integrierende Reformarchitektur 55
7 Reformperspektiven 58
7.1. Institutionelle Transformation als langfristiger Reformprozess 58
7.2. Digitalisierung als Hebel für eine institutionelle Integration 59
7.3. Governance und föderale Koordination: Institutionelle Integration als Mehrebenenaufgabe 60
7.4. Transformationspfade: Von der institutionellen Fragmentierung zur integrierten Reformarchitektur 62
7.5. Politische Voraussetzungen institutioneller Transformation 64
7.6. Offene Forschungs- und Entwicklungsfragen 64
8 Fazit: Institutionelle Integration als Zukunftsperspektive des Sozialstaats 66
8.1. Die Zukunft der Existenzsicherung als institutionelle Herausforderung 66
8.2. Das integrierte Steuer-Transfer-System als integrierende Reformarchitektur 67
8.3. Institutionelle Kohärenz als Reformprinzip des digitalen Sozialstaats 68
8.4. Ausblick: Der integrierte Sozialstaat als Entwicklungsaufgabe 69
Literatur 72
Anhang 1: Auswertung Fachworkshop 1 76
Status quo: Plateaus, Vorrangwechsel und ‚Wohngeldwippe' 80
Reformansätze und simulierte Größenordnungen 81
Methodische Grenzen der Mikrosimulationen 81
Kontroverse um den 100-Euro-Freibetrag 82
Regelbedarf und Existenzminimum 83
Wohnkosten: Pauschalierung zwischen Effizienz und Bedarfsdeckung 83
Basisgeld: universelle Basis und steuerliche Rückholung 84
Kinderbasisgeld und Kindergrundsicherung 84
Anhang 2: Auswertung Fachworkshop 2 91
Integration statt Addition von Verwaltungsverfahren 96
Die Rolle der Finanzverwaltung 96
Verwaltungsintegration als Governance-Aufgabe 97
Diskussionslinien 97
Das Once-Only-Prinzip und automatisierte Leistungsgewährung 99
Digitale Identitäten und interoperable Verwaltungsstrukturen 99
Künstliche Intelligenz als Unterstützung administrativer Entscheidungen 100
Zwischenergebnis 100
Verwaltungsmodernisierung als kontinuierlicher Transformationsprozess 101
Ressortübergreifende Kooperation 102
Bürgerorientierung als Maßstab institutioneller Reformen 102

Föderale Steuerung und institutionelle Vielfalt 103
Zwischenergebnis 103
Unterschiedliche Rechtslogiken von Steuer- und Sozialrecht 104
Einkommensbegriff, Bemessungszeitraum und Haushaltskontext 105
Beginn des Anspruchs, Proaktivität und Verfahrensautonomie 105
Datenschutz und behördenübergreifender Datenaustausch 106
Verfahrensrecht und Rechtsschutz 107
Automatisierung, Mitwirkung und rechtliche Verantwortung 107
Freibeträge, Steuergutschriften und Familienverantwortung 108
Zwischenergebnis 108
Konsenspunkte des Workshops 109
Zentrale Spannungslinien 110
Folgerungen für ISTS und KSR 110
Offene Forschungs- und Klärungsfragen 111
Vorläufige Gesamtbewertung 112

1 Einleitung: Die Zukunft des Sozialstaats als institutionelle Herausforderung

Die Diskussion über die Zukunft des deutschen Sozialstaats hat in den vergangenen Jahren erheblich an Dynamik gewonnen. Neben Reformen einzelner Sozialleistungen werden zunehmend grundlegende Fragen der institutionellen Architektur sozialstaatlicher Sicherungssysteme diskutiert. Dazu gehören die stärkere Integration sozialrechtlicher Regelungen, die Verringerung administrativer Komplexität, die Verbesserung der Inanspruchnahme existenzsichernder Leistungen sowie die Nutzung digitaler Verwaltungsstrukturen für einen bürgerorientierten Sozialstaat.

Vor diesem Hintergrund hat das Deutsche Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung (DIFIS) im Jahr 2025 die Studie *Ein integriertes Steuer- und Sozialtransfersystem zur Absicherung des Existenzminimums* vorgelegt (Strengmann-Kuhn et al. 2025). Darin wurden Möglichkeiten für eine Integration von Steuer- und Sozialsystemen untersucht und erstmals ein konsistentes Modell eines integrierten Steuer-Transfer-Systems (ISTS) entwickelt, das die fragmentierten steuer- und sozialrechtlichen Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums in einer gemeinsamen Systemlogik zusammenführt.

Seit dem Erscheinen dieser Studie hat sich die wissenschaftliche und politische Diskussion deutlich weiterentwickelt. Mit dem Abschlussbericht der Kommission zur Sozialstaatsreform (KSR) liegt inzwischen ein weiterer umfassender Reformvorschlag vor, der ebenfalls auf eine stärkere Integration steuerfinanzierter Sozialleistungen, die Vereinfachung administrativer Verfahren und eine verbesserte Zugänglichkeit sozialstaatlicher Leistungen abzielt (BMAS 2026). Zugleich haben die Erfahrungen mit Bürgergeld, Kindergrundsicherung, Wohngeldreform sowie der Verwaltungs- und Registermodernisierung die Aufmerksamkeit verstärkt auf die institutionellen Voraussetzungen erfolgreicher Sozialstaatsreformen gelenkt. Neben den materiellen Ausgestaltungselementen eines Reformmodells rücken zunehmend auch seine administrative, digitale, rechtliche und politische Umsetzbarkeit in den Fokus.

Vor diesem Hintergrund veranstalteten DIFIS und das ISÖ - Institut für Sozialökologie im Juni und Juli 2026 zwei wissenschaftliche Fachworkshops, an denen Expert*innen aus Finanzwissenschaft, Sozialpolitik, Verwaltungswissenschaft, Rechtswissenschaft, Informatik sowie Vertreter*innen aus Ministerien, Verwaltung, Verbänden und Praxis teilnahmen. Anders als klassische Anhörungen oder Konsultationen dienten die Workshops nicht der politischen Bewertung eines fertigen Reformvorschlags. Ziel war vielmehr, die ursprüngliche ISTS-Konzeption sowie die Vorschläge der Kommission zur Sozialstaatsreform in einem interdisziplinären wissenschaftlichen Diskurs kritisch zu analysieren und offene Umsetzungs- und Gestaltungsfragen systematisch herauszuarbeiten.

Die beiden Workshops folgten einer bewusst aufeinander aufbauenden Konzeption. Der erste Workshop untersuchte die materiellen Grundlagen eines integrierten Steuer-Transfer-Systems sowie der Empfehlungen der KSR. Im Mittelpunkt standen Fragen der Existenzsicherung, der Transferentzugsraten, der Regelbedarfe, der Wohnkosten, des Basisgeldes sowie der Kindergrundsicherung. Der zweite Workshop verlagerte die Perspektive auf die

institutionellen Rahmenbedingungen und die Herausforderungen für die administrative und rechtliche Umsetzung von Reformen. Diskutiert wurden insbesondere die Rolle der Finanzverwaltung, die Möglichkeiten einer stärkeren Integration von Steuer- und Sozialverwaltung, die Potenziale digitaler Verwaltungsinfrastrukturen, verwaltungswissenschaftliche Fragen der Governance sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen. Erst die Verbindung beider Perspektiven ermöglicht eine angemessene Bewertung der Chancen und Grenzen umfassender Reformen zur Sicherung des Existenzminimums.

Die vorliegende Studie basiert wesentlich auf den Diskussionen in den beiden Fachworkshops. Sie versteht sich weder als bloße Fortschreibung der ursprünglichen DIFIS-Studie noch als Dokumentation der beiden Fachworkshops. Methodisch folgt sie einem rekonstruktiven Ansatz. Grundlage bilden die ursprüngliche DIFIS-Studie, die Vorschläge der Kommission zur Sozialstaatsreform, sämtliche Workshopunterlagen, Präsentationen, Transkripte und die wissenschaftlichen Auswertungen der beiden Fachworkshops. Ziel ist es, Konsense, Kontroversen und offene Forschungsfragen sichtbar zu machen und daraus Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung der sozialen Sicherungssysteme in Richtung eines integrierten Steuer-Transfer-Systems abzuleiten, wobei diese Schlussfolgerungen auch wichtige Konsequenzen für die Umsetzung der Empfehlungen der Sozialstaatskommission haben. Die Studie versteht sich damit zugleich als Beitrag zur wissenschaftlichen Debatte über die Modernisierung des Sozialstaats und als Grundlage für die weitere politische Diskussion über die Reform der Existenzsicherung.

Der Fokus liegt dabei auf grundlegenden institutionellen Fragestellungen, die für die weiteren konkreten Reformschritte von Bedeutung sind. Das machten insbesondere die Debatten in dem zweiten Fachworkshop deutlich. Die im ersten Workshop diskutierten materiellen und ökonomischen Fragestellungen, die nicht minder wichtig sind, spielen in dieser Studie nur am Rand eine Rolle. Zusammenfassungen der beiden Workshops finden sich im Anhang dieser Studie.

2 Institutionelle Kohärenz der Existenzsicherung – analytischer Bezugsrahmen

Die ursprüngliche DIFIS-Studie (Strengmann-Kuhn et al. 2025) entwickelte das Konzept eines integrierten Steuer-Transfer-Systems als Antwort auf grundlegende Strukturprobleme der deutschen Existenzsicherung. Diese Problemanalyse bildet weiterhin die fachliche Grundlage der vorliegenden Untersuchung. Die Diskussionen der beiden Fachworkshops haben sie im Grundsatz bestätigt. Zugleich wurde deutlich, dass einzelne Problemfelder noch stärker miteinander verflochten sind als in der ursprünglichen Studie beschrieben.

Im Folgenden werden deshalb zunächst die zentralen Herausforderungen rekonstruiert, auf die ein integriertes Steuer-Transfer-System antwortet. Diese Problemanalyse bildet den Referenzrahmen für die spätere Diskussion der Weiterentwicklungen, die sich aus den Fachworkshops ergeben. Die vier im Folgenden dargestellten Problemlagen sind nicht als voneinander unabhängige Defizite zu verstehen. Vielmehr bilden sie unterschiedliche Ausdrucksformen eines gemeinsamen institutionellen Problems: der historisch gewachsenen Fragmentierung der Existenzsicherung. Die einzelnen Problemlagen verstärken sich wechselseitig. Unterschiedliche Rechtskreise und Zuständigkeiten erzeugen Intransparenz, erschweren die Inanspruchnahme von Leistungen, führen zu nicht abgestimmten Transferentzugsraten und verhindern eine konsistente Sicherung des Existenzminimums. Deshalb setzt das integrierte Steuer-Transfer-System nicht bei einzelnen Leistungen an, sondern bei der institutionellen Architektur des Gesamtsystems.

2.1. DAS EXISTENZMINIMUM ALS INSTITUTIONELLE FUNKTION

Die Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums gehört zu den grundlegenden Aufgaben moderner Sozialstaaten. In Deutschland ergibt sich dieser Anspruch aus der Verbindung von Menschenwürdegarantie und Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes und wurde durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mehrfach konkretisiert (Strengmann-Kuhn 2024). Sozialpolitische Reformdebatten konzentrieren sich dabei überwiegend auf die Höhe von Leistungen, ihre Finanzierung oder die Ausgestaltung einzelner Leistungsansprüche. Diese Fragen sind zweifellos von zentraler Bedeutung. Sie erfassen jedoch nur einen Teil des Problems.

Die Gewährleistung des Existenzminimums erfolgt in modernen Wohlfahrtsstaaten nicht durch eine einzelne Institution. Vielmehr entsteht sie aus dem Zusammenwirken einer Vielzahl rechtlicher, finanzieller und organisatorischer Regelungen. Bürgergeld, Sozialhilfe, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Wohngeld, Kinderzuschlag, Kindergeld, steuerliche Freibeträge sowie weitere Leistungen verfolgen jeweils spezifische Ziele und verfügen über unterschiedliche rechtliche Grundlagen, Finanzierungsformen und

Verwaltungsstrukturen. Gleichwohl erfüllen sie gemeinsam eine übergeordnete gesellschaftliche Funktion: die Sicherung des materiellen Existenzminimums.

Diese funktionale Perspektive entspricht neueren institutionentheoretischen Ansätzen, nach denen die Leistungsfähigkeit moderner Wohlfahrtsstaaten nicht allein von einzelnen Institutionen, sondern zunehmend von deren Koordination abhängt (Scharpf 1997, 1999; Mayntz 2009; Peters 2018). Die in den DIFIS-Fachworkshops diskutierten Reformoptionen bestätigen diese Sichtweise. Im Mittelpunkt standen nicht primär neue Leistungsansprüche, sondern institutionelle Arrangements, die eine kohärentere Wahrnehmung der gemeinsamen Aufgabe der Existenzsicherung ermöglichen (Opielka et al. 2026).

Damit verschiebt sich der analytische Blick. Im Mittelpunkt steht nicht mehr ausschließlich die Frage, ob einzelne Leistungen sachgerecht ausgestaltet sind. Ebenso bedeutsam ist die Frage, wie die Institutionen zusammenwirken, die diese gemeinsame Funktion erfüllen. Die Leistungsfähigkeit der Existenzsicherung hängt deshalb nicht allein von der Qualität ihrer einzelnen Bestandteile ab, sondern ebenso von der Qualität ihres Zusammenwirkens.

Diese Perspektive knüpft an institutionentheoretische Überlegungen an, erweitert sie jedoch um eine systemische Dimension. Institutionen werden dabei nicht isoliert betrachtet, sondern als Elemente eines Institutionensystems, dessen Leistungsfähigkeit wesentlich durch die Beziehungen seiner Bestandteile bestimmt wird. Während sich einzelne Institutionen jeweils an spezifischen gesetzlichen Aufträgen orientieren, entstehen für Bürger*innen die tatsächlichen Wirkungen erst aus ihrem Zusammenwirken. Ob das Existenzminimum zuverlässig gesichert wird und welche wirtschaftlichen und sozialen Wirkungen entstehen, entscheidet sich deshalb nicht ausschließlich innerhalb einzelner Institutionen, sondern ebenso an ihren Schnittstellen. Gerade diese Schnittstellen gewinnen im Laufe der Entwicklung moderner Sozialstaaten an Bedeutung. Mit der funktionalen Ausdifferenzierung sozialstaatlicher Aufgaben entstehen spezialisierte Institutionen, die unterschiedliche gesellschaftliche Probleme bearbeiten. Diese Spezialisierung erhöht einerseits die fachliche Leistungsfähigkeit und ermöglicht eine differenzierte Bearbeitung komplexer sozialer Risiken. Andererseits führt sie dazu, dass mehrere Institutionen zugleich auf dieselbe gesellschaftliche Funktion einwirken. Dadurch entstehen vielfältige Interdependenzen zwischen Steuerrecht, Sozialleistungsrecht, Familienförderung und kommunalen Leistungen. Veränderungen in einem Regelungsbereich beeinflussen häufig die Wirkungsweise anderer Institutionen, ohne dass diese Zusammenhänge unmittelbar sichtbar werden.

Interdependenzen sind damit keine Fehlentwicklung moderner Wohlfahrtsstaaten, sondern eine Folge ihrer funktionalen Differenzierung. Sie erzeugen jedoch einen wachsenden Bedarf an institutioneller Koordination. Je stärker verschiedene Institutionen gemeinsam zur Sicherung des Existenzminimums beitragen, desto größer wird die Bedeutung ihrer gegenseitigen Abstimmung. Wo diese Abstimmung gelingt, können unterschiedliche Institutionen ihre jeweiligen Stärken entfalten und zugleich ein konsistentes Sicherungssystem bilden. Wo sie unzureichend gelingt, entstehen Inkonsistenzen, widersprüchliche Anreizstrukturen, Verwaltungsaufwand und Informationsverluste.

Vor diesem Hintergrund lässt sich **institutionelle Fragmentierung** präziser bestimmen. Fragmentierung ist nicht mit funktionaler Differenzierung gleichzusetzen. Vielmehr beschreibt sie einen Zustand, in dem die Interdependenzen zwischen den Institutionen nicht mehr hinreichend koordiniert werden. Die daraus resultierenden Probleme zeigen sich etwa in unterschiedlichen Einkommensbegriffen, nicht aufeinander abgestimmten Anrechnungsregelungen, parallelen Verwaltungsverfahren oder widersprüchlichen Leistungslogiken. Fragmentierung bezeichnet somit kein bloßes Nebeneinander verschiedener Institutionen, sondern Defizite in ihrer wechselseitigen Abstimmung. Im Ergebnis führt dies zu niedriger Wirksamkeit der Leistungen, wie sich an der geringen Inanspruchnahme von aufstockenden Sozialleistungen oder Bildungs- und Teilhabeprogrammen zeigt. Zugleich entstehen

Fehlanreize und Mitnahmeeffekte beim Leistungsbezug sowie hohe Verwaltungs- und Befolgungskosten.
Aus dieser Diagnose ergibt sich zugleich die Perspektive für Reformen. Institutionelle Integration ist nicht Selbstzweck, sondern eine mögliche Strategie, um Interdependenzen systematischer zu koordinieren und die gemeinsame Funktion der Existenzsicherung wirksamer zu erfüllen. Dabei kann Integration unterschiedliche Formen annehmen. Sie reicht von gemeinsamen Begriffsdefinitionen und abgestimmten Verwaltungsverfahren über integrierte Datenstrukturen bis hin zu umfassenden Reformarchitekturen, welche die institutionellen Beziehungen grundlegend neu ordnen. Integration ist deshalb als besondere Form institutioneller Koordination zu verstehen, nicht als deren einzige Ausprägung.
Die Qualität eines Institutionensystems lässt sich schließlich als Grad seiner **institutionellen Kohärenz** beschreiben. Institutionelle Kohärenz bezeichnet das Ausmaß, in dem die verschiedenen Institutionen ihre gemeinsame Funktion unterstützen, anstatt sich gegenseitig zu behindern. Sie ist keine Eigenschaft einzelner Leistungen, sondern des Institutionensystems insgesamt. Dabei müssen verschiedene Systemlogiken berücksichtigt werden, etwa die Besteuerungskonzepte der Einkommensteuer (Freistellung des Existenzminimums, Besteuerung der wirtschaftlichen ‚Leistungsfähigkeit', Pauschalierungen im Massengeschäft der Besteuerung von 50 Millionen Personen) oder die beitragsfinanzierten Sozialversicherungssysteme mit der Betonung von Subsidiarität und Äquivalenz. Reformen der Existenzsicherung sind deshalb nicht allein danach zu beurteilen, welche Veränderungen sie für einzelne Leistungsbereiche bewirken, sondern auch danach, wie sie die institutionelle Kohärenz des Gesamtsystems beeinflussen.
Die Analyse institutioneller Kohärenz muss dabei Spannungsverhältnisse berücksichtigen, die in der weiteren Untersuchung wiederkehren. Besonders wichtig ist das Verhältnis von Pauschalierung und Einzelfallgerechtigkeit: Das ISTS verlagert standardisierbare Leistungen bewusst zum Teil in Richtung pauschalierter und automatisierbarer Verfahren, wo das sinnvoll erscheint, ohne individuelle Bedarfe dort aufzugeben, wo sie für die Sicherung des Existenzminimums erforderlich sind. Ebenso ist zu klären, wie Beratung in einer stärker automatisierten Leistungsarchitektur institutionell gesichert werden kann. Bei der Weiterentwicklung müssen die verschiedenen Erfahrungen und institutionellen Rahmenbedingungen der Beratung im Steuer- und Sozialsystem berücksichtigt werden. Schließlich sind die unterschiedlichen historischen Logiken von Steuer-, Versicherungs-, Fürsorge- und Versorgungssystemen zu berücksichtigen, aus denen die heutige Fragmentierung hervorgegangen ist (Opielka 2008).

2.2. DIE HISTORISCHE HERAUSBILDUNG DES INSTITUTIONENSYSTEMS DER EXISTENZSICHERUNG

Das heutige System der Existenzsicherung ist nicht Ergebnis eines einheitlichen politischen Entwurfs. Es entstand vielmehr schrittweise über einen Zeitraum von mehr als einem Jahrhundert. Unterschiedliche sozialpolitische Problemlagen, wechselnde Leitbilder staatlicher Verantwortung sowie die Ausdifferenzierung administrativer Zuständigkeiten führten dazu, dass einzelne Institutionen jeweils eigenständig entwickelt und fortgeschrieben wurden. Die heutige institutionelle Architektur ist deshalb weniger Ausdruck eines systematischen Gesamtkonzepts als Ergebnis historischer Entwicklungen, Pfadabhängigkeiten und Reformen.
Die Entwicklung des deutschen Sozialstaats folgt dabei einem allgemeinen Muster institutionellen Wandels. Reformen reagieren auf Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft, ersetzen bestehende Regelungen aber nur selten grundlegend. Häufiger treten sie neben vorhandene Arrangements, übernehmen zusätzliche Aufgaben oder verändern einzelne Elemente bestehender Systeme, ohne deren Grundstruktur aufzugeben. Die Institutionenforschung beschreibt diese Entwicklung als inkrementellen Wandel, der durch Bestandsinteressen, normative Faktizität, Pfadabhängigkeiten, institutionelle Komplementaritäten und

politische Kompromisse geprägt wird (Pierson 2004; Thelen 2004). Reformen erfolgen demnach überwiegend additiv und führen langfristig zu einer zunehmenden Ausdifferenzierung institutioneller Strukturen. Bei institutionenökonomischen und normativen Analysen zu Steuersystemen und Steuerreformen unterscheidet man zwischen ‚tax design' und ‚tax reform' (Feldstein 1976) – beziehungsweise zwischen ‚idealen' Steuersystemen, die in der Forschung und Politikberatung oder von Politiker*innen am Reißbrett konzipiert werden, und ‚realen' historisch gewachsenen Steuersystemen (Neumark 1970; Haller 1980).

Diese Entwicklung lässt sich für die Existenzsicherung deutlich nachvollziehen. Die Sozialversicherungssysteme des späten 19. Jahrhunderts entstanden primär zur Absicherung abhängig Beschäftigter gegen definierte Lebensrisiken. Diese Systeme entwickelten sich für einzelne Berufsgruppen und blieben in Deutschland bis heute ständisch-korporatistisch geprägt. Für Personengruppen außerhalb dieses Systems blieb die private und kommunale Fürsorge zuständig. Hier entstanden unterschiedliche institutionelle Logiken, die bis heute prägend wirken. Während die Sozialversicherung primär auf Beitragsäquivalenz und Versicherungsprinzip beruht, orientierte sich die Fürsorge an individuellen oder familiären Bedarfslagen und der steuerfinanzierten Existenzsicherung, später ergänzt um Integration und Teilhabe. Diese strikte Trennung muss nicht sein und ist spezifisch für das deutsche System der sozialen Sicherung. In vielen anderen Ländern gibt es insbesondere in der Alterssicherung deutliche Elemente der Existenzsicherung innerhalb der Sozialversicherung, bei denen von einer strikten Beitragsäquivalenz abgewichen wird.

Neben Versicherungs- und Fürsorgeprinzip entwickelte sich im deutschen Sozialstaat ein Versorgungsprinzip, bei dem Leistungen aus allgemeinen Mitteln an bestimmte, gesellschaftlich anerkannte Status- oder Bedarfslagen anknüpfen. Historische Beispiele sind insbesondere die Kriegsopferversorgung und Leistungen für Hinterbliebene. Für die Entwicklung der Existenzsicherung ist diese dritte institutionelle Logik deshalb bedeutsam, weil sie zeigt, dass steuerfinanzierte Leistungen weder notwendig der residualen Fürsorge noch der Beitragsäquivalenz der Sozialversicherung folgen müssen (Opielka 2008). Auch das Kindergeld weist als weitgehend statusunabhängige, aus allgemeinen Mitteln finanzierte Leistung Elemente einer solchen versorgungsförmigen Logik auf und bildet zugleich eine institutionelle Brücke zum Einkommensteuerrecht. Diese historische Mehrgliedrigkeit erklärt, weshalb die heutige Existenzsicherung nicht auf die Alternative ‚Versicherung oder Fürsorge' reduziert werden kann.

Im Verlauf des 20. Jahrhunderts kamen zahlreiche weitere Regelungsbereiche hinzu. Familienpolitische Leistungen wurden ausgebaut, steuerliche Freibeträge eingeführt und mehrfach verändert, wohnungspolitische Unterstützungsinstrumente geschaffen sowie eigenständige Leistungen für unterschiedliche Lebenslagen entwickelt. Hinzu traten Reformen im Bereich der Arbeitsförderung und Grundsicherung sowie eine Erweiterung von Transferinstrumenten, etwa für Bildung und Teilhabe, Hilfen für Familien und Behinderte sowie bei der Integration von Migranten und Flüchtlingen. Jede dieser Reformen reagierte auf spezifische politische Herausforderungen und verfolgte legitime Einzelziele. Zugleich entstanden neue institutionelle Schnittstellen zwischen Rechtsgebieten, Verwaltungsebenen und Finanzierungsformen. Die Folge war eine zunehmende funktionale Spezialisierung der Institutionen. Diese Spezialisierung erhöhte die Problemlösungskapazität einzelner Politikbereiche. Familienpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Wohnungspolitik und steuerliche Förderung konnten differenzierter ausgestaltet werden als in einem einheitlichen System. Zugleich nahm jedoch die Zahl der Interdependenzen zwischen den einzelnen Institutionen kontinuierlich zu. Einkommensbegriffe, Anrechnungsregeln, Zuständigkeiten und Verwaltungsverfahren entwickelten sich oftmals nebeneinander weiter, obwohl sie sich auf dieselben Haushalte und dieselben Einkommenskonzepte bezogen. Zum Teil waren diese neuen Leistungen nicht mit den existenzsichernden Leistungen abgestimmt. So orientierte sich die ursprüngliche Höhe des Erziehungsgeldes, das 1986 eingeführt wurde, an der durchschnittlichen Höhe der

Sozialhilfe. Die Leistung wurde aber im Zeitverlauf nicht an die nominale Entwicklung des Existenzminimums angepasst. Auch die Höhe der BAföG-Leistungen ist nicht mit der Höhe der Leistungen der Grundsicherung koordiniert.

Darin liegt eine Besonderheit des heutigen Institutionensystems der Existenzsicherung. Seine Komplexität beruht nicht in erster Linie auf der Vielzahl einzelner Leistungen, sondern auf der Vielzahl ihrer Wechselwirkungen. Leistungen ergänzen sich, schließen sich gegenseitig aus oder verändern ihre Wirkungen durch die Ausgestaltung anderer Regelungen. Einkommensteuer und Sozialbeiträge beeinflussen Transferansprüche, das Wohngeld verändert die Höhe anderer Leistungen, familienpolitische Transfers wirken auf steuerliche Belastungen und sozialrechtliche Einkommensanrechnungen zurück. Für die betroffenen Haushalte entsteht daraus ein Geflecht institutioneller Interdependenzen, dessen Wirkungen häufig intransparent und kaum vorhersehbar sind.

Diese Entwicklung ist eine typische Folge langfristiger institutioneller Evolution. Moderne Wohlfahrtsstaaten reagieren auf neue gesellschaftliche Herausforderungen in der Regel durch die Ergänzung bestehender Institutionen und nicht durch deren vollständige Neuordnung. Dadurch wächst jedoch mit jeder Reform zugleich der Bedarf an institutioneller Koordination. Während einzelne Institutionen kontinuierlich weiterentwickelt werden, bleibt die institutionelle Architektur des Gesamtsystems häufig implizit und verschiebt sich schleichend. An dieser Stelle entstehen jene Kohärenzprobleme, die in den vergangenen Jahren zunehmend Gegenstand sozialpolitischer Reformdiskussionen geworden sind.

Vor diesem Hintergrund verändert sich auch die Perspektive auf sozialpolitische Reformen. Die Herausforderung besteht nicht allein darin, einzelne Leistungen anzupassen oder neue Leistungen einzuführen. Ebenso entscheidend ist die Frage, ob Reformen die historisch entstandenen Interdependenzen zwischen den Institutionen berücksichtigen und ihre Koordination verbessern. Damit rückt die institutionelle Architektur der Existenzsicherung selbst in den Mittelpunkt der Analyse. Der aufgestaute Problemdruck eröffnet größere Reformperspektiven.

Aus dieser Sicht kann ein integriertes Steuer-Transfer-System als eine wesentliche Antwort auf die langfristig gewachsenen Koordinationsprobleme eines historisch ausdifferenzierten Institutionensystems gesehen werden. Seine Besonderheit besteht nicht darin, dass es neue sozialpolitische Ziele formuliert. Vielmehr zielt es darauf, die Beziehungen zwischen bestehenden Institutionen neu zu ordnen und dadurch die institutionelle Kohärenz der Existenzsicherung zu erhöhen.

2.3. INTERDEPENDENZEN UND INSTITUTIONELLE FRAGMENTIERUNG

Die historische Ausdifferenzierung der Existenzsicherung führt nicht zwangsläufig zu einem ineffizienten oder widersprüchlichen Institutionensystem. Im Gegenteil: Die funktionale Spezialisierung einzelner Institutionen erhöht regelmäßig deren Problemlösungskapazität. Unterschiedliche soziale Risiken können differenziert bearbeitet, spezifische Zielgruppen adressiert und neue gesellschaftliche Herausforderungen durch zusätzliche Regelungen aufgegriffen werden. Institutionelle Differenzierung ist deshalb zunächst Ausdruck einer zunehmenden Leistungsfähigkeit moderner Wohlfahrtsstaaten.

Mit wachsender Differenzierung verändern sich jedoch die Beziehungen zwischen den einzelnen Institutionen. Je mehr Institutionen gemeinsam zur Sicherung des Existenzminimums beitragen, desto stärker werden ihre wechselseitigen Abhängigkeiten. Steuerrechtliche Regelungen beeinflussen sozialrechtliche Leistungsansprüche und umgekehrt, Transferleistungen verändern steuerliche Belastungen, familienpolitische Instrumente wirken auf wohnungs- oder arbeitsmarktpolitische Leistungen zurück. Die damit verbundenen Einkommens- und Anreizwirkungen verändern das Verhalten der Menschen – von der Erwerbsbeteiligung bis zu

Wohnort- und Ausbildungswahl. Entscheidungen innerhalb einer Institution entfalten damit regelmäßig Wirkungen weit über ihren ursprünglichen Regelungsbereich hinaus.

Diese Interdependenzen sind keine Ausnahmefälle, sondern kennzeichnen die institutionelle Architektur moderner Existenzsicherung. Sie entstehen unabhängig davon, ob sie politisch beabsichtigt sind oder nicht. Bereits die Definition des anrechenbaren Einkommens, die Festlegung von Freibeträgen oder die Ausgestaltung von Transferentzugsraten erzeugen Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Rechtsgebieten und Verwaltungssystemen. Die Leistungsfähigkeit des Gesamtsystems hängt deshalb zunehmend davon ab, ob diese Wechselwirkungen erkannt und institutionell berücksichtigt werden.

Interdependenzen erzeugen einen strukturellen Koordinationsbedarf. Dieser besteht unabhängig davon, ob einzelne Institutionen ihre jeweiligen Aufgaben sachgerecht erfüllen. Selbst gut funktionierende Organisationen können im Zusammenwirken unbeabsichtigte oder widersprüchliche Ergebnisse hervorbringen, wenn ihre Regelungen nicht aufeinander abgestimmt sind. Die Qualität eines Institutionensystems lässt sich deshalb nicht allein an der Leistungsfähigkeit seiner Einzelbestandteile messen. Ebenso bedeutsam ist die Qualität ihrer Koordination.

Vor diesem Hintergrund lässt sich institutionelle Fragmentierung genauer bestimmen. Fragmentierung bezeichnet nicht die bloße Existenz verschiedener Institutionen oder unterschiedlicher Zuständigkeiten. Vielmehr liegt Fragmentierung dort vor, wo die Koordination institutioneller Interdependenzen unzureichend gelingt und dadurch die gemeinsame Funktion der Existenzsicherung beeinträchtigt wird. Fragmentierung ist somit keine Folge funktionaler Differenzierung als solcher, sondern Ausdruck eines Koordinationsdefizits innerhalb eines ausdifferenzierten Institutionensystems.

Diese Unterscheidung besitzt erhebliche analytische Bedeutung. Sie vermeidet die verbreitete Annahme, institutionelle Vielfalt sei bereits selbst problematisch. Differenzierung und Spezialisierung gehören vielmehr zu den Stärken moderner Wohlfahrtsstaaten. Problematisch wird institutionelle Vielfalt erst dann, wenn die Beziehungen zwischen den Institutionen nicht mehr hinreichend aufeinander abgestimmt sind. Fragmentierung ist deshalb kein Gegenbegriff zur Differenzierung, sondern zu institutioneller Koordination. Gleichwohl zeigen spezifisch deutsche Traditionen wie die korporatistische Prägung der Sozialversicherungen oder der dysfunktionale Verwaltungs- und Finanzföderalismus die Neigung zu systemischer Verantwortungslosigkeit in der Sozialpolitik.

Für die Existenzsicherung lassen sich verschiedene Erscheinungsformen solcher Fragmentierung beobachten. Hierzu zählen unterschiedliche Definitionen des berücksichtigungsfähigen Einkommens, voneinander abweichende Bedarfskonzepte, nicht abgestimmte Transferentzugsraten, parallele Antrags- und Prüfverfahren sowie eine organisatorische Trennung von Steuer- und Sozialverwaltung. Hinzu kommen unterschiedliche digitale Infrastrukturen und Datenmodelle, die den Austausch von Informationen erschweren oder Mehrfachprüfungen erforderlich machen. Jede dieser Regelungen kann für sich genommen sachlich begründet sein. In ihrem Zusammenwirken entstehen jedoch zusätzliche Komplexität, erhöhter Verwaltungsaufwand und für Bürger*innen oftmals schwer nachvollziehbare Leistungsentscheidungen.

Die beiden durchgeführten Fachworkshops im Juni und Juli 2026 bestätigen diese Diagnose. Es wurde wiederholt auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die aus nicht aufeinander abgestimmten Zuständigkeiten, unterschiedlichen Rechtslogiken und fehlenden Schnittstellen zwischen den beteiligten Institutionen resultieren. Dabei standen weniger einzelne Leistungsregelungen im Mittelpunkt als vielmehr die mangelnde Abstimmung des Gesamtsystems. Die Diskussionen verdeutlichten, dass die Frage institutioneller Koordination inzwischen als eigenständige Reformdimension wahrgenommen werden muss.

Die Digitalisierung staatlicher Verwaltung verstärkt diese Entwicklung in besonderer Weise. Digitale Verfahren machen institutionelle Schnittstellen sichtbarer, standardisieren

Datenflüsse und verlangen konsistente Definitionen von Einkommen, Haushalten oder Anspruchsvoraussetzungen. Was unter analogen Verwaltungsbedingungen teilweise durch Einzelfallbearbeitung oder organisatorische Routinen ausgeglichen werden konnte, tritt unter digitalen Bedingungen deutlicher hervor. Digitalisierung macht Fragmentierung deshalb nicht nur sichtbarer, sondern erhöht zugleich die Anforderungen an institutionelle Kohärenz. Sie wirkt damit weniger als Ursache institutioneller Probleme denn als Katalysator bereits bestehender Koordinationsdefizite.

Die Diagnose institutioneller Fragmentierung impliziert allerdings noch keine bestimmte Reformstrategie. Aus einem Koordinationsproblem folgt nicht zwangsläufig die Notwendigkeit einer umfassenden institutionellen Integration. Unterschiedliche Formen institutioneller Koordination können geeignet sein, Interdependenzen besser zu bewältigen. Gemeinsame Standards, harmonisierte Einkommensbegriffe, integrierte Datenstrukturen oder abgestimmte Verwaltungsverfahren können bereits erhebliche Verbesserungen bewirken. Institutionelle Integration stellt insofern eine besonders weitreichende Form institutioneller Koordination dar, nicht jedoch deren einzige Ausprägung.

Diese Unterscheidung eröffnet zugleich einen analytischen Vergleich unterschiedlicher Reformansätze. Reformen der Existenzsicherung lassen sich künftig danach beurteilen, welche Form institutioneller Koordination sie anstreben, welche Interdependenzen sie adressieren und in welchem Maße sie zur Erhöhung institutioneller Kohärenz beitragen. Damit verschiebt sich der Fokus von der Bewertung einzelner Maßnahmen auf die Analyse ihrer institutionellen Architektur.

2.4. INSTITUTIONELLE KOHÄRENZ ALS MAßSTAB SOZIALPOLITISCHER REFORMEN

Die Diagnose institutioneller Fragmentierung beantwortet noch nicht die Frage, woran Reformen der Existenzsicherung gemessen werden sollten. Sozialpolitische Reformen verfolgen regelmäßig unterschiedliche Ziele. Sie sollen Armut vermeiden, Arbeitsanreize verbessern, Familien unterstützen, fiskalisch tragfähig sein, den Verwaltungs- und Befolgungsaufwand begrenzen oder die Inanspruchnahme berechtigter Leistungen erhöhen. Zwischen diesen Zielsetzungen bestehen häufig Spannungsverhältnisse und klare Zielkonflikte, die sich nicht vollständig auflösen lassen. Eine Bewertung von Reformen allein anhand einzelner Zielgrößen greift deshalb regelmäßig zu kurz.

Vor diesem Hintergrund schlägt die vorliegende Studie einen ergänzenden Bewertungsmaßstab vor. Reformen der Existenzsicherung sind nicht nur hinsichtlich ihrer materiellen Wirkungen zu beurteilen, sondern ebenso hinsichtlich ihres Beitrags zur institutionellen Kohärenz des Gesamtsystems. **Institutionelle Kohärenz** beschreibt dabei den Grad, in dem die verschiedenen Institutionen ihre gemeinsame Funktion – die Sicherung des Existenzminimums – unterstützen und ihre jeweiligen Regelungen, Verfahren und organisatorischen Strukturen aufeinander abgestimmt sind.

Institutionelle Kohärenz bedeutet weder institutionelle Einheitlichkeit noch organisatorische Zentralisierung. Moderne Wohlfahrtsstaaten werden auch künftig durch funktionale Differenzierung gekennzeichnet sein. Unterschiedliche Institutionen erfüllen unterschiedliche Aufgaben und folgen unterschiedlichen rechtlichen sowie politischen Logiken. Kohärenz verlangt deshalb nicht die Aufhebung institutioneller Vielfalt, sondern ihre funktionale Abstimmung. Entscheidend ist, dass unterschiedliche Institutionen ihre jeweiligen Aufgaben so wahrnehmen, dass ihre Wechselwirkungen die gemeinsame Funktion der Existenzsicherung fördern und nicht beeinträchtigen.

Ein solcher Kohärenzbegriff unterscheidet sich von Reformansätzen, die primär auf Vereinfachung oder Verwaltungsmodernisierung abzielen. Verwaltungsvereinfachung kann ein Ergebnis institutioneller Kohärenz sein, sie ist jedoch nicht mit ihr identisch. Ebenso kann

Digitalisierung institutionelle Kohärenz unterstützen, ersetzt sie aber nicht. Digitale Verfahren setzen vielmehr ein Mindestmaß an begrifflicher, rechtlicher und organisatorischer Abstimmung voraus. Institutionelle Kohärenz bildet insofern eine Voraussetzung erfolgreicher Verwaltungsdigitalisierung und nicht lediglich deren Folge.

Aus dieser Perspektive erweitert sich zugleich der Blick auf sozialpolitische Reformen. Reformen verändern nicht nur einzelne Leistungen oder Verwaltungsverfahren, sondern die institutionellen Beziehungen innerhalb des Systems der Existenzsicherung. Sie greifen damit in dessen institutionelle Architektur ein. Jede Reform enthält – ausdrücklich oder implizit – Annahmen darüber, wie Zuständigkeiten verteilt, Informationen ausgetauscht, Einkommen definiert oder Verwaltungsverfahren organisiert werden sollen. Gerade diese Architekturentscheidungen prägen langfristig die Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems.

Damit rückt ein weiterer analytischer Begriff in den Mittelpunkt: **die Reformarchitektur.** Darunter verstehen wir die Gesamtheit der institutionellen Gestaltungsentscheidungen, mit denen Reformen die Beziehungen zwischen den Institutionen der Existenzsicherung verändern. Reformarchitekturen unterscheiden sich daher nicht allein hinsichtlich ihrer sozialpolitischen Zielsetzungen oder ihrer finanziellen Auswirkungen. Sie unterscheiden sich ebenso darin, wie sie bestehende Interdependenzen koordinieren und welche Form institutioneller Kohärenz sie anstreben.

Die Analyse von Reformarchitekturen eröffnet damit eine zusätzliche Vergleichsebene. Während klassische Reformanalysen vor allem einzelne Instrumente oder Leistungsarten untersuchen, richtet sich der Blick hier auf ihre institutionelle Gesamtstruktur. Dadurch wird es möglich, unterschiedliche Reformansätze unabhängig von ihrer politischen Herkunft oder normativen Zielsetzung nach gemeinsamen analytischen Kriterien zu vergleichen. Im Mittelpunkt steht nicht die Frage, welche Reform politisch vorzugswürdig ist, sondern welche institutionellen Beziehungen sie verändert und welche Folgen dies für die Kohärenz des Gesamtsystems erwarten lässt.

Von diesem Verständnis aus wird im folgenden Kapitel das **integrierte Steuer-Transfer-System (ISTS)** analysiert. Es wird nicht als alternativloses Reformmodell verstanden, sondern als eine spezifische Reformarchitektur, die auf eine engere institutionelle Koordination von Steuer- und Transfersystem abzielt. Die nachfolgenden Kapitel untersuchen, welche Beiträge ein solcher Ansatz zur Verbesserung der institutionellen Kohärenz leisten kann, welche offenen Fragen bestehen und wie sich das ISTS im Vergleich zu anderen aktuellen Reformvorschlägen einordnen lässt.

3 Das integrierte Steuer-Transfer-System als Reformarchitektur

Die in Kapitel 2 dargestellten Problemlagen machen deutlich, dass punktuelle Reformen einzelner Sozialleistungen nicht ausreichen. Bereits die ursprüngliche DIFIS-Studie (Strengmann-Kuhn et al. 2025) leitete daraus die Notwendigkeit einer institutionell integrierten Reformarchitektur ab. Die Diskussionen in den beiden Fachworkshops haben diese Grundannahme bestätigt, zugleich aber verschiedene Aspekte präzisiert und erweitert. Im Folgenden werden zunächst die grundlegenden Zielsetzungen des integrierten Steuer-Transfer-Systems dargestellt. An geeigneten Stellen werden bereits Hinweise auf Erkenntnisse aus den Fachworkshops aufgenommen, die in den späteren Kapiteln vertieft werden. Das integrierte Steuer-Transfer-System (ISTS) ist nicht lediglich ein neues Leistungsmodell. Es stellt einen Vorschlag zur institutionellen Neuordnung der Existenzsicherung dar. Steuerrecht und Sozialrecht werden dabei nicht vereinheitlicht, sondern so miteinander verknüpft, dass unterschiedliche Leistungen auf einer gemeinsamen Informations- und Verwaltungsgrundlage beruhen. Die Digitalisierung schafft hierfür die technischen Voraussetzungen. Das ISTS verbindet steuerrechtliche und sozialrechtliche Instrumente innerhalb einer gemeinsamen Logik der Existenzsicherung, ohne die historisch gewachsenen Zuständigkeiten vollständig zu zentralisieren.

3.1. REFORMARCHITEKTUREN IN DER WEITERENTWICKLUNG DER EXISTENZSICHERUNG

Die Analyse institutioneller Kohärenz eröffnet eine veränderte Perspektive auf Reformen der Existenzsicherung. Im Mittelpunkt stehen nicht mehr ausschließlich einzelne Leistungen oder ihre finanziellen Wirkungen, sondern auch die institutionellen Beziehungen, durch die diese Leistungen gemeinsam ihre gesellschaftliche Funktion erfüllen, sowie wirtschaftliche und soziale Wirkungen. Reformen verändern damit nicht nur Leistungsansprüche oder Finanzierungsstrukturen. Sie greifen zugleich in die institutionelle Architektur der Existenzsicherung ein und verändern deren Koordinationsmechanismen.

Diese Perspektive legt nahe, zwischen Einzelmaßnahmen und Reformarchitekturen zu unterscheiden. Einzelmaßnahmen verändern spezifische Regelungen innerhalb bestehender Institutionen. Reformarchitekturen zielen demgegenüber auf eine Neuordnung der Beziehungen zwischen Institutionen. Sie betreffen beispielsweise die Verteilung von Zuständigkeiten, gemeinsame Einkommensdefinitionen, Verwaltungsverfahren, Datenstrukturen oder die Verzahnung von Steuer- und Transfersystem. Ihre Bedeutung liegt daher weniger in einzelnen Instrumenten als in der Gestaltung des institutionellen Gesamtsystems.

Diese Unterscheidung erklärt auch, weshalb Reformdebatten häufig aneinander vorbeiführen. Während einige Vorschläge primär auf die Höhe von Leistungen oder die Veränderung einzelner Anspruchsvoraussetzungen abzielen, verfolgen andere einen stärker institu-

tionellen Ansatz. Beide Perspektiven schließen sich nicht aus, beantworten jedoch unterschiedliche Fragen. Die erste fragt nach der materiellen Ausgestaltung sozialstaatlicher Leistungen, die zweite nach ihrer institutionellen Organisation.

Das integrierte Steuer-Transfer-System (ISTS) stellt einen Vorschlag dar, die historisch gewachsene Trennung zwischen Steuer- und Transfersystem teilweise zu überwinden und beide Bereiche stärker aufeinander zu beziehen. Das zentrale Reformziel besteht darin, die Sicherung des Existenzminimums institutionell kohärenter auszugestalten und dadurch sowohl die Leistungsfähigkeit als auch die Transparenz des Systems zu erhöhen.

Bereits die ursprüngliche DIFIS-Studie (Strengmann-Kuhn et al. 2025) verfolgte diesen institutionellen Ansatz. Im Mittelpunkt stand die Beobachtung, dass Steuerrecht und Sozialleistungsrecht trotz ihrer gemeinsamen Funktion weitgehend getrennten institutionellen Logiken folgen. Unterschiedliche Einkommensbegriffe, voneinander abweichende Verwaltungsverfahren und getrennte Zuständigkeiten erschweren sowohl die Inanspruchnahme von Leistungen als auch ihre effiziente Verwaltung. Das ISTS wurde als Reformmodell entwickelt, das diese institutionellen Brüche systematisch reduziert.

Die vorliegende Studie knüpft an diese Überlegungen an, verfolgt jedoch eine weitergehende Fragestellung. Sie versteht das ISTS nicht allein als konkreten Reformvorschlag, sondern untersucht es als Beispiel einer Reformarchitektur. Dadurch verschiebt sich der analytische Fokus auf die Frage, welche Form institutioneller Koordination das Modell anstrebt, welche Interdependenzen es adressiert und in welchem Umfang dadurch institutionelle Kohärenz verbessert werden kann.

Diese Perspektive eröffnet zugleich einen systematischen Vergleich mit anderen Reformansätzen. Das ISTS wird nicht als singuläre oder alternativlose Lösung verstanden. Vielmehr steht es exemplarisch für einen Reformtyp, der institutionelle Koordination zum Ausgangspunkt sozialpolitischer Weiterentwicklung macht. Andere Reformmodelle können dieselben Ziele auf unterschiedlichen Wegen verfolgen. Gerade deshalb erscheint ein analytischer Vergleich ihrer jeweiligen Reformarchitekturen sinnvoll.

3.2. DAS INTEGRIERTE STEUER-TRANSFER-SYSTEM: GRUNDPRINZIPIEN UND INSTITUTIONELLE ARCHITEKTUR

Das integrierte Steuer-Transfer-System (ISTS) wurde entwickelt, um die institutionelle Trennung von Steuer- und Transfersystem im Bereich der Existenzsicherung teilweise zu überwinden (Strengmann-Kuhn et al. 2025). Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass beide Systeme trotz ihrer unterschiedlichen historischen Entwicklung eine gemeinsame gesellschaftliche Funktion erfüllen. Sowohl steuerliche Entlastungen als auch bedarfsorientierte Transferleistungen tragen dazu bei, das verfassungsrechtlich garantierte Existenzminimum abzusichern. Gleichwohl folgen sie bis heute unterschiedlichen rechtlichen, fiskalischen und administrativen Logiken. Diese institutionelle Trennung ist historisch gewachsen und entspricht der inkrementellen Entwicklung moderner Wohlfahrtsstaaten (Pierson 2004; Thelen 2004).

Die daraus resultierenden institutionellen Brüche prägen die Funktionsweise der deutschen Existenzsicherung in erheblichem Maße. Einkommen wird im Steuerrecht anders definiert als im Sozialleistungsrecht. Anspruchsvoraussetzungen von Sozialleistungen unterscheiden sich zwischen einzelnen Leistungen. Zuständigkeiten verteilen sich auf Finanzverwaltung, Bundesagentur für Arbeit, Jobcenter, Kommunen, Familienkassen usw. Bürger*innen müssen ihre Einkommens- und Haushaltsverhältnisse häufig mehrfach nachweisen, obwohl dieselben Informationen bereits an anderer Stelle vorliegen. Die institutionelle Architektur des Systems ist damit weniger durch einen Mangel an Leistungen als vielmehr durch Defizite in der Koordination institutioneller Interdependenzen gekennzeichnet. Vergleichbare Koordinations-

probleme werden in der Governance-Forschung seit Langem als typische Folge funktionaler Differenzierung beschrieben (Mayntz 2009; Scharpf 1997, 1999).

Vor diesem Hintergrund verfolgt das ISTS einen anderen Reformansatz als klassische Leistungsreformen. Es ersetzt nicht lediglich einzelne Leistungen oder verändert ihre Höhe. Vielmehr zielt es darauf, die institutionellen Beziehungen zwischen Steuer- und Transfersystem neu zu gestalten. Reformgegenstand ist damit nicht primär die materielle Ausgestaltung sozialstaatlicher Leistungen, sondern deren institutionelle Architektur.

Basis des Reformmodells ist die Einführung einer partiellen Grundeinkommenskomponente (Basisgeld), die nach dem institutionellen Vorbild des Kindergeldes ausgestaltet wird (Strengmann-Kuhn et al. 2025). Diese Leistung wird unabhängig von einer Bedürftigkeitsprüfung gewährt und bildet den gemeinsamen Ausgangspunkt der Existenzsicherung. Darauf aufbauend gibt es pauschalierte einkommensabhängige Leistungen innerhalb des Steuersystems als Tax Credit oder Steuergutschrift, vor allem zur Abdeckung des Wohnbedarfs, zum Teil aber auch für pauschalierbare Mehrbedarfe. Schließlich bleiben ergänzende Leistungen innerhalb einer bedarfsabhängigen Grundsicherung erhalten, um individuelle Bedarfe abdecken zu können. Diese setzen jedoch auf einer universellen Basisleistung sowie den einkommensabhängigen Leistungen durch das Steuersystem auf. Dadurch verändert sich nicht nur die Verteilung einzelner Leistungen, sondern zugleich die institutionelle Logik des Gesamtsystems. Für die ergänzenden bedarfsabhängigen Leistungen schlagen wir vor, die bestehenden Systeme inklusive BAföG und Asylbewerberleistungsgesetz in eine allgemeine Grundsicherung zu vereinen (Abbildung 1).

<table>
<tr><td>Institution</td><td>Bedarf</td><td>Existenzsicherung
(eigenes Einkommen
unter dem steuerlichen Existenzminimum/Grundfreibetrag)</td><td>Existenzunterstützung
(eigenes Einkommen
über dem steuerlichen Existenzminimum/
Grundfreibetrag)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Einkommensteuer</td><td>Regelbedarf
Erwachsene</td><td colspan="2">Basisgeld
(partielles Grundeinkommen
analog zum Kindergeld)</td></tr>
<tr><td>Regelbedarf
Kinder</td><td colspan="2">Kindergrundsicherung/Kinderbasisgeld</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Wohnbedarf/
Mehrbedarfe</td><td></td><td>Pauschalierter Bedarf
als Tax Credit/negative Einkommensteuer</td></tr>
<tr><td>Ergänzende universelle bedarfsorientierte Grundsicherung</td><td>Individueller Bedarf</td><td>Individueller Bedarf
(falls höher als der pauschalierte Bedarf)</td></tr>
</table>

Abbildung 1: **ISTS als Steuer- und Grundsicherungssystem integrierende Reformarchitektur**

Die institutionellen Wirkungen des Reformmodells lassen sich auf mehreren Ebenen beschreiben. Erstens werden die Übergänge zwischen Steuer- und Transfersystem systematisch gestaltet, insbesondere bei der Anrechnung von eigenen Einkommen. Zweitens entstehen gemeinsame institutionelle Bezugspunkte für die Definition des Existenzminimums im Haushalts- und Familienzusammenhang. Drittens können Verwaltungsverfahren stärker harmonisiert werden. Viertens verbessert sich die Grundlage für digitale Verwaltungsprozesse, weil Datenstrukturen und Einkommensdefinitionen stärker vereinheitlicht werden können. Das ISTS verbindet damit sozialpolitische Reform und Verwaltungsmodernisierung in einer gemeinsamen institutionellen Architektur.

Diese Perspektive entspricht zugleich neueren Ansätzen der Verwaltungs- und Governance-Forschung. Digitalisierung entfaltet ihre Potenziale nicht unabhängig von institutionellen

Strukturen, sondern setzt abgestimmte Organisationsformen, gemeinsame Datenstandards und klare Verantwortlichkeiten voraus (OECD 2020; Mergel et al. 2019). Digitale Transformation erscheint daher nicht nur als technischer, sondern auch als institutioneller Modernisierungsprozess.

3.3. GESTALTUNGSPRINZIPIEN EINES INTEGRIERTEN STEUER-TRANSFER-SYSTEMS

Die Entwicklung eines integrierten Steuer-Transfer-Systems (ISTS) verfolgt nicht das Ziel, bestehende Sicherungssysteme vollständig zu ersetzen oder sämtliche sozialpolitischen Leistungen in einer einheitlichen Transferleistung zusammenzuführen. Vielmehr geht es um die institutionelle Integration bislang weitgehend getrennt organisierter Steuer- und Transfersysteme, um die Sicherung des Existenzminimums einfacher, transparenter und wirksamer zu gestalten. Das ISTS ist daher weniger als einzelnes Reforminstrument, sondern vielmehr als institutionelle Architektur zu verstehen, die unterschiedliche sozialpolitische Ziele auf einer gemeinsamen administrativen Grundlage verbindet (Strengmann-Kuhn et al. 2025; Opielka et al. 2026).

Aus dieser Perspektive lassen sich mehrere Gestaltungsprinzipien ableiten, die den weiteren Überlegungen zugrunde liegen.

(1) Automatische und voraussetzungsarme Leistungsgewährung

Die Sicherung des Existenzminimums sollte möglichst unabhängig von aktiven Antragstellungen erfolgen. Wo die erforderlichen Informationen bereits in staatlichen Registern vorliegen oder automatisiert ermittelt werden können, sollten Leistungsansprüche von Amts wegen festgestellt und ausgezahlt werden. Dadurch können Nichtinanspruchnahme, Bearbeitungsaufwand und Rechtsunsicherheit erheblich reduziert werden.

(2) Einheitliche Einkommens- und Datenbasis

Ein wesentliches Integrationshemmnis besteht gegenwärtig in unterschiedlichen Einkommensbegriffen, Berechnungslogiken und Datenquellen der einzelnen Sicherungssysteme. Ein ISTS setzt deshalb eine möglichst einheitliche Definition relevanter Einkommen, Haushalts- und Familienbeziehungen sowie eine gemeinsame Datengrundlage voraus. Dies bedeutet keine vollständige Vereinheitlichung aller sozial- und steuerrechtlichen Regelungen, wohl aber eine weitgehende Harmonisierung der für die Existenzsicherung maßgeblichen Bemessungsgrundlagen.

(3) Funktionale Integration bei institutioneller Pluralität

Ein integriertes Steuer-Transfer-System verlangt nicht zwingend die Zusammenführung aller Zuständigkeiten in einer einzigen Behörde. Vielmehr können unterschiedliche Institutionen weiterhin jeweils spezifische Aufgaben übernehmen, sofern sie auf gemeinsame Daten, kompatible Verfahren und abgestimmte Entscheidungsregeln zurückgreifen. Entscheidend ist daher weniger eine organisatorische Zentralisierung als eine funktionale Integration. Damit knüpft das ISTS an Konzepte des One-Stop-Shop bzw. No-Stop-Shop an, ohne notwendigerweise eine vollständige Verwaltungsreform vorauszusetzen.

(4) Transparente Transferentzugs- und Belastungsstrukturen

Die Wechselwirkungen zwischen Steuern, Sozialleistungen und Sozialversicherungsbeiträgen sollten für Bürger*innen nachvollziehbar und berechenbar sein. Hohe oder sprunghaft ansteigende Grenzbelastungen beeinträchtigen nicht nur Arbeitsanreize, sondern erschweren auch die Akzeptanz sozialstaatlicher Regelungen. Ein integriertes Steuer-Transfer-System ermöglicht es, solche Wechselwirkungen systematisch sichtbar zu machen und schrittweise zu reduzieren.

(5) Digitalisierung zur institutionellen Ermöglichung

Registermodernisierung, interoperable Verwaltungsverfahren, standardisierte Datenschnittstellen und automatisierte Einkommensprüfungen schaffen die Möglichkeit, Steuer- und

Transfersysteme institutionell miteinander zu verbinden. Digitalisierung ersetzt dabei keine politischen Entscheidungen über Umfang und Ausgestaltung sozialstaatlicher Leistungen, erweitert jedoch die institutionellen Handlungsmöglichkeiten des Gesetzgebers erheblich (Klenk und Opielka 2026; Nacke 2026).

(6) Schrittweise institutionelle Transformation

Angesichts der Komplexität bestehender Sicherungssysteme erscheint eine schrittweise Umsetzung realistischer als ein vollständiger Systemwechsel. Einzelne Reformschritte – etwa die Vereinheitlichung von Einkommensdefinitionen, die Weiterentwicklung digitaler Verwaltungsinfrastrukturen oder die Integration einzelner Transferleistungen – können bereits erhebliche Verbesserungen bewirken und zugleich Erfahrungen für weitergehende Reformen liefern. Das ISTS ist daher als langfristiger Transformationsprozess zu verstehen, dessen einzelne Elemente sukzessive eingeführt und evaluiert werden können. Insofern stehen sie auch nicht im Widerspruch zu den Empfehlungen der KSR, sondern sind eher eine darüber hinausgehende Ergänzung.

Die dargestellten Gestaltungsprinzipien bilden den institutionellen Bezugsrahmen für die nachfolgenden Ausführungen. Sie beschreiben keine vollständige Reformagenda, sondern formulieren Anforderungen, an denen unterschiedliche Ausgestaltungsvarianten eines integrierten Steuer-Transfer-Systems gemessen werden können. Sie sind aber auch für die Umsetzung der Empfehlungen der Sozialstaatskommission relevant. Zugleich spiegeln sie zentrale Ergebnisse der beiden DIFIS-Fachworkshops wider, in denen deutlich wurde, dass die Zukunft der Existenzsicherung nicht allein von der Höhe einzelner Leistungen abhängt, sondern in hohem Maße von der institutionellen Kohärenz, der Verwaltungsorganisation und den Möglichkeiten einer digital unterstützten Integration.

3.4. INSTITUTIONELLE VORAUSSETZUNGEN DER UMSETZUNG

Die Einführung eines integrierten Steuer-Transfer-Systems stellt nicht allein eine sozialpolitische Reform dar, sondern zugleich eine institutionelle Modernisierung des deutschen Wohlfahrtsstaates. Die praktische Umsetzbarkeit hängt daher weniger von einzelnen Leistungsparametern als von der Fähigkeit ab, bestehende Verwaltungsstrukturen, rechtliche Zuständigkeiten und digitale Infrastrukturen aufeinander abzustimmen. In den beiden DIFIS-Fachworkshops wurde deshalb übereinstimmend betont, dass institutionelle Integration nicht als nachgelagerte Umsetzungsfrage verstanden werden darf, sondern bereits Bestandteil der Reformkonzeption sein muss.

Dabei lassen sich vier zentrale Voraussetzungen unterscheiden.

Erstens: Rechtskreisübergreifende Koordination

Die heutige Existenzsicherung verteilt sich auf verschiedene Rechtskreise mit jeweils eigenen Zuständigkeiten, Verfahren und Finanzierungslogiken. Steuerverwaltung, Jobcenter, Familienkassen, Wohngeldstellen sowie die Träger weiterer Sozialleistungen arbeiten bislang überwiegend nebeneinander. Ein integriertes Steuer-Transfer-System setzt deshalb Formen einer rechtskreisübergreifenden Koordination voraus, ohne notwendigerweise sämtliche Organisationen zusammenzuführen. Entscheidend ist die institutionelle Abstimmung von Zuständigkeiten und Verfahren.

Zweitens: Gemeinsame Daten- und Registerstrukturen

Eine weitgehend automatisierte Leistungsgewährung setzt voraus, dass die notwendigen Informationen aktuell, vollständig und interoperabel verfügbar sind. Die Registermodernisierung bildet hierfür einen wesentlichen Baustein. Ebenso erforderlich sind gemeinsame Datenstandards, eindeutige Identifikationsmerkmale sowie klar geregelte Datenaustauschprozesse zwischen den beteiligten Institutionen. Datenschutz und Datensicherheit stellen dabei keine Gegenposition zur Integration dar, sondern gehören zu ihren konstitutiven Voraussetzungen.

Drittens: Politische und administrative Governance
Sowohl die Einführung eines ISTS als auch eine konsequente Umsetzung der Empfehlungen der KSR erfordert eine dauerhafte Koordination zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie den beteiligten Verwaltungen. Ferner sind teilweise auch Sozialversicherungsträger und weitere Parafisci, Versicherungsunternehmen und Arbeitgeber einzubinden, ferner Auftragnehmer der Sozialverwaltungen, etwa bei Gesundheit, Rehabilitation, Pflege oder der Familienhilfe. Die Fachworkshops machten deutlich, dass erfolgreiche Integration nicht allein durch technische Lösungen erreicht werden kann. Erforderlich sind vielmehr gemeinsame Governance-Strukturen, klare Verantwortlichkeiten und kontinuierliche Abstimmungsprozesse zwischen Politik, Verwaltung und Wissenschaft. Institutionelle Reformen sind daher immer auch Governance-Reformen.
Viertens: Lern- und Anpassungsfähigkeit
Ein reformiertes System, sei es auf Basis der Empfehlungen der KSR oder in Form eines integriertes Steuer-Transfer-Systems, wird sich angesichts gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und technologischer Veränderungen kontinuierlich weiterentwickeln müssen. Reformen sollten daher von Beginn an als lernende Prozesse konzipiert werden. Pilotierungen, wissenschaftliche Evaluationen und kontinuierliche Rückkopplungen aus der Verwaltungspraxis ermöglichen es, Regelungen schrittweise anzupassen und unerwartete Fehlsteuerungen frühzeitig zu erkennen. Damit gewinnt die Evaluation selbst den Charakter einer institutionellen Daueraufgabe.
Die institutionellen Voraussetzungen verdeutlichen, dass die Einführung eines ISTS weder auf eine technische Verwaltungsreform noch auf eine Änderung einzelner Transferregelungen reduziert werden kann. Vielmehr handelt es sich um einen umfassenden Transformationsprozess, der rechtliche, organisatorische und digitale Entwicklungen miteinander verbindet. Die politische Tragfähigkeit eines solchen Reformprojekts hängt deshalb wesentlich davon ab, ob es gelingt, institutionelle Kohärenz schrittweise aufzubauen und gleichzeitig die Akzeptanz der beteiligten Akteure zu sichern (Strengmann-Kuhn et al. 2025; Opielka et al. 2025; Klenk und Opielka 2026).

3.5. OFFENE GESTALTUNGSENTSCHEIDUNGEN

Die bisherigen Überlegungen verdeutlichen, dass ein integriertes Steuer-Transfer-System weder ein vollständig determiniertes Modell noch ein rein technisches Verwaltungsprojekt darstellt. Vielmehr eröffnet der institutionelle Rahmen unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten, die jeweils mit spezifischen Verteilungswirkungen, Verwaltungsanforderungen und politischen Zielsetzungen verbunden sind. Die Fachworkshops haben gezeigt, dass gerade diese Gestaltungsentscheidungen den Kern des weiteren Forschungs- und Reformbedarfs bilden.
Eine erste Grundsatzentscheidung betrifft den **Umfang der Integration.** Während sich die vorliegende Konzeption auf die Sicherung des steuerlichen Existenzminimums konzentriert, wobei Wohngeld, Kindergeld und Kinderzuschlag bereits integriert sind, stellt sich die Frage, ob weitere Sozialleistungen – etwa zusätzliche Kinder- und Familienleistungen oder perspektivisch Teile der Sozialversicherung – in ein integriertes System einbezogen werden sollten. Einer stärkeren Integration stehen höhere Komplexität und größere politische Abstimmungsbedarfe gegenüber.
Eine zweite Gestaltungsfrage betrifft das **Verhältnis von Automatisierung und Ermessensspielräumen.** Die Automatisierung standardisierbarer Entscheidungen verspricht erhebliche Vereinfachungen, geringere Fehlerquoten und einen Rückgang des Non-Take-up (Nichtinanspruchnahme). Zugleich bleibt sozialstaatliches Handeln in vielen Lebenslagen auf individuelle Beratung und professionelle Einzelfallentscheidungen angewiesen. Ein integriertes

Steuer-Transfer-System ersetzt daher personenbezogene soziale Dienstleistungen nicht, sondern verändert deren Aufgabenprofil.

Ein dritter Diskussionspunkt betrifft die **institutionelle Organisation.** In den Fachworkshops wurden unterschiedliche Modelle erörtert – von einer weitgehenden Bündelung administrativer Zuständigkeiten bis zu einer funktionalen Vernetzung bestehender Behörden. Die Analyse spricht dafür, dass die Qualität der Zusammenarbeit wichtiger ist als die formale Organisationsform. Entscheidend sind gemeinsame Prozesse, interoperable Informationssysteme und klar geregelte Verantwortlichkeiten.

Ein vierter Gestaltungspunkt betrifft die Frage, ob es einen **Unterschied zwischen existenzsichernden und existenzunterstützenden Leistungen** geben sollte und wie dieser zu gestalten wäre. Der Bericht der KSR macht diese begriffliche Unterscheidung, allerdings ohne klar zu machen, wie dies konkret aussehen sollte. Bei existenzsichernden Leistungen ist wichtig, dass das Grundrecht auf Existenzsicherung erfüllt wird. Außerdem sind hier der Maßstab der Einzelfallgerechtigkeit sowie der Zugang zu weiteren sozialen Unterstützungsleistungen und Arbeitsmarktmaßnahmen wichtiger als bei existenzunterstützenden Leistungen. Bei Letzteren könnte also stärker pauschaliert und automatisiert werden und auch die Einkommensprüfung könnte anders erfolgen. Beim ISTS wird diese Unterscheidung konkretisiert, indem zwischen eigenen Einkommen über und unter dem Existenzminimum unterschieden wird. Bei einem eigenen Einkommen unter dem (steuerlichen) Existenzminimum, gemessen anhand des Grundfreibetrags, sollten danach Wohn- und Mehrbedarfe durch Grundsicherungsleistungen abgedeckt werden, während insbesondere die Wohnbedarfe bei einem eigenen Einkommen über dem Grundfreibetrag über das Einkommensteuersystem abgedeckt werden.

Mit dieser Unterscheidung verbindet sich eine weitere politisch und institutionell zentrale Gestaltungsfrage: das **Verhältnis von Existenzsicherung, Arbeitsverpflichtung und Sanktionen.** Für das ISTS bietet sich eine klare Trennung der Sicherungsebenen an. Die partielle Grundeinkommenskomponente, das Basisgeld nach dem institutionellen Vorbild des Kindergeldes, wird voraussetzungsarm und unabhängig von einer Bedürftigkeitsprüfung gewährt. Folgerichtig sollte ihr Bezug auch nicht an eine Arbeitsverpflichtung, Verfügbarkeitsanforderungen oder arbeitsmarktbezogene Sanktionen geknüpft werden. Eine solche Konditionalisierung würde dem Charakter einer universellen Basiskomponente widersprechen und zugleich neue Prüf-, Kontroll- und Sanktionsverfahren in gerade jene Leistungsebene einführen, die institutionell einfach, automatisierbar und entstigmatisiert ausgestaltet werden soll.

Davon zu unterscheiden sind ergänzende bedarfsabhängige Leistungen der Grundsicherung. Soweit diese über die universelle Basissicherung hinaus individuelle Bedarfe abdecken, kann der Gesetzgeber weiterhin Mitwirkungsanforderungen vorsehen. Ob und in welcher Form daran Leistungsminderungen geknüpft werden, ist eine eigenständige normative und rechtliche Gestaltungsfrage. Für die Reformarchitektur ist jedoch entscheidend, dass solche Konditionalitäten nicht auf die universelle Basiskomponente durchschlagen. Damit würde eine transparente institutionelle Grenze entstehen: Das partielle Grundeinkommen sichert einen voraussetzungslosen Sockel, während weitergehende bedarfsorientierte Unterstützung gegebenenfalls mit spezifischen Mitwirkungsregeln verbunden werden kann. Eine solche Differenzierung dürfte auch die politische Anschlussfähigkeit des ISTS erhöhen, weil sie universelle Absicherung nicht mit einer vollständigen Aufgabe aktivierender Elemente des Sozialstaats gleichsetzt.

Gleichzeitig sollte der Zugang zur Arbeitsförderung von dieser Sanktionslogik entkoppelt werden. Beratung, Vermittlung, Weiterbildung, Qualifizierung und andere geeignete Leistungen der Arbeitsförderung sollten grundsätzlich auch Personen offenstehen, die allein das Basisgeld oder steuerbasierte Leistungen des ISTS beziehen und keine ergänzende Grundsicherung erhalten. Der Zugang zu Unterstützung bei Erwerbsintegration darf nicht davon abhängen, zuvor einen bedarfsgeprüften Leistungsstatus und die damit verbundenen Kontroll- und Mitwirkungsregime zu durchlaufen. Die konkrete Gewährung einzelner Förderinstrumente

kann weiterhin an fachlich begründete Voraussetzungen geknüpft werden; der institutionelle Zugang zu Beratung und Förderung sollte jedoch möglichst breit angelegt sein.
Damit entstünde eine für das ISTS charakteristische Kombination von Rechten und Unterstützungsangeboten: eine sanktionsfreie universelle Basissicherung, eine bedarfsorientierte Ergänzung für individuelle Bedarfslagen sowie ein vom Grundsicherungsstatus möglichst unabhängiger Zugang zu Arbeitsförderung. Aktivierung würde damit stärker als Angebot und Befähigung organisiert und weniger als notwendige Gegenleistung für den Bezug der universellen Basiskomponente. Zugleich bliebe politischer Gestaltungsspielraum für Mitwirkungspflichten im Bereich zusätzlicher bedarfsabhängiger Leistungen erhalten. Diese institutionelle Differenzierung könnte einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die kontroversen Debatten über Grundeinkommen, Arbeitsanreize und Sanktionen innerhalb einer kohärenten Reformarchitektur neu zu ordnen.
Schließlich stellt sich die Frage nach der **schrittweisen Umsetzung.** Ein umfassender Systemwechsel wird sich kaum in einem einzelnen Reformschritt realisieren lassen. Vielmehr erscheint ein inkrementelles Vorgehen sinnvoll, bei dem zunächst einzelne Komponenten eingeführt und wissenschaftlich begleitet werden – etwa die stärkere Verzahnung von Einkommensteuer und Grundsicherung oder automatisierte Anspruchsprüfungen. Auf dieser Grundlage können Erfahrungen gesammelt und institutionelle Lernprozesse ermöglicht werden. Die Ergebnisse der beiden DIFIS-Fachworkshops bestätigen diese Einschätzung und unterstreichen die Bedeutung einer schrittweisen, evidenzbasierten und partizipativen Weiterentwicklung des Reformkonzepts (Strengmann-Kuhn et al. 2025; Opielka et al. 2025; Bruns und Klenk 2025).

3.6. DIE INSTITUTIONELLE ARCHITEKTUR EINES INTEGRIERTEN STEUER-TRANSFER-SYSTEMS

Aus den Beiträgen und Diskussionen der Fachworkshops lässt sich eine institutionelle Architektur rekonstruieren, die vier miteinander verknüpfte Integrationsebenen umfasst: die Integration von Leistungen, von Verwaltungsverfahren, von Institutionen sowie von digitalen Infrastrukturen. Erst das Zusammenwirken dieser Ebenen eröffnet die Möglichkeit, die historisch gewachsene Fragmentierung zwischen Steuer- und Sozialverwaltung schrittweise zu überwinden.

(1) Leistungsintegration

Die erste Ebene betrifft die Integration der materiellen Leistungen. Ziel ist eine stärkere Bündelung steuerfinanzierter Geldleistungen, eine Harmonisierung von Einkommensbegriffen und Anspruchsvoraussetzungen sowie eine Reduzierung paralleler Leistungs- und Prüfverfahren. Im Mittelpunkt steht dabei nicht die vollständige Vereinheitlichung sämtlicher Sozialleistungen, sondern die Zusammenführung jener Leistungen, die vergleichbaren Sicherungszielen dienen und auf ähnlichen Einkommensinformationen beruhen.
Die Diskussionen beider Workshops verdeutlichen zugleich, dass Leistungsintegration nicht mit Leistungsvereinheitlichung gleichgesetzt werden muss. Individuelle Bedarfe, personenbezogene Dienstleistungen sowie besondere Unterstützungsleistungen bleiben auch künftig eigenständige Bestandteile des Sozialstaats. Das ISTS ersetzt daher nicht die Vielfalt sozialstaatlicher Aufgaben, sondern ordnet deren monetäre Komponenten neu.

(2) Verfahrensintegration

Die zweite Ebene betrifft die Verwaltungsverfahren. Das gegenwärtige System ist durch eine Vielzahl getrennter Antrags-, Prüfungs- und Bewilligungsverfahren gekennzeichnet.

Bürger*innen müssen häufig dieselben Informationen mehrfach bereitstellen, Verwaltungen prüfen identische Sachverhalte parallel.
Ein integriertes Steuer-Transfer-System zielt demgegenüber auf die Zusammenführung zentraler Verfahrensschritte. Das Once-Only-Prinzip, automatisierte Einkommensprüfungen, standardisierte Datennutzung sowie – soweit rechtlich und fachlich möglich – eine proaktive Leistungsgewährung bilden hierfür die zentralen Elemente. Dadurch verändert sich die Logik staatlicher Leistungsgewährung grundlegend: Der Sozialstaat entwickelt sich von einer antragsorientierten Verwaltung zu einer zunehmend serviceorientierten Verwaltung, die bestehende Informationen systematisch nutzt, um soziale Rechte wirksamer zu verwirklichen. Dies wirft zusätzlich die Frage auf, wie Beratungsangebote systemisch integriert werden können.

(3) Institutionelle Integration

Die dritte Ebene betrifft die Verwaltungsorganisation selbst. Die Fachworkshops haben übereinstimmend gezeigt, dass die gegenwärtige institutionelle Trennung von Steuerverwaltung, Sozialverwaltung und weiteren Leistungsträgern erhebliche Koordinationskosten verursacht. Gleichzeitig wurde deutlich, dass eine vollständige organisatorische Zentralisierung weder realistisch noch fachlich wünschenswert erscheint.
Institutionelle Integration bedeutet deshalb nicht die Auflösung bestehender Behörden, sondern ihre funktionale Neuordnung. Finanzverwaltung, Sozialverwaltung, Bundeszentralamt für Steuern, Bundesagentur für Arbeit, Kommunen und weitere Leistungsträger übernehmen jeweils diejenigen Aufgaben, für die ihre organisatorischen Kompetenzen besonders geeignet sind. Integration erfolgt damit nicht durch Konzentration aller Zuständigkeiten, sondern durch verbindliche Kooperation, gemeinsame Daten- und Prozessstandards sowie eine abgestimmte Governance.

(4) Digitale Integration

Die vierte Ebene bildet die digitale Infrastruktur. Beide Fachworkshops haben verdeutlicht, dass Registermodernisierung, interoperable Datenstrukturen, digitale Identitäten, standardisierte Schnittstellen sowie künftig auch KI-gestützte Assistenzsysteme nicht lediglich technische Modernisierungen darstellen. Sie schaffen vielmehr die infrastrukturellen Voraussetzungen dafür, dass Steuer- und Sozialverwaltung überhaupt enger zusammenarbeiten können.
Erst durch leistungsfähige Register, sichere Identitäten, standardisierte Datenmodelle und rechtskonforme Datennutzung können automatisierte oder teilautomatisierte Verfahren zuverlässig funktionieren. Digitale Infrastruktur wird damit selbst zu einer zentralen Institution des modernen Sozialstaats.

Institutionelle Integration als Transformationsprozess

Die vier Ebenen bilden keine aufeinander folgenden Reformschritte, sondern ein integriertes Entwicklungsmodell. Veränderungen auf einer Ebene erzeugen Anpassungsbedarf auf den anderen Ebenen. Eine Zusammenführung von Leistungen setzt gemeinsame Verwaltungsverfahren voraus; diese erfordern wiederum institutionelle Kooperation und digitale Infrastrukturen. Umgekehrt entfalten digitale Modernisierungen ihren sozialpolitischen Nutzen erst dann, wenn sie in eine kohärente institutionelle Architektur eingebettet werden.
Aus dieser Perspektive erscheint das ISTS als neuer institutioneller Integrationsansatz für den digitalen Sozialstaat. Sein innovativer Charakter liegt in der systematischen Verbindung bislang getrennter Steuerungsbereiche. Die beiden Fachworkshops bestätigen, dass erfolgreiche Sozialstaatsreformen künftig nicht allein an ihrer materiellen Ausgestaltung gemessen werden können. Entscheidend ist vielmehr, ob es gelingt, Leistungen, Verfahren, Institutionen und digitale Infrastrukturen zu einer konsistenten Reformarchitektur zusammenzuführen.

3.7. REFORMARCHITEKTUREN ALS INSTITUTIONELLE LERNPROZESSE

Komplexe sozialpolitische Reformen entstehen selten als vollständig ausgearbeitete Entwürfe. Sie entwickeln sich vielmehr in einem Prozess wissenschaftlicher Erkenntnis, politischer Aushandlung und administrativer Rückkopplung. Die Forschung zum institutionellen Wandel hat wiederholt darauf hingewiesen, dass Reformen moderner Wohlfahrtsstaaten typischerweise schrittweise erfolgen und in hohem Maße von Lernprozessen zwischen Wissenschaft, Politik und Verwaltung geprägt werden (Lindblom 1959; Sabatier und Jenkins-Smith 1993; Pierson 2004; Thelen 2004). Reformmodelle sind deshalb nicht als statische Konstruktionen zu verstehen, sondern als heuristische Entwürfe, die im wissenschaftlichen und politischen Diskurs präzisiert, modifiziert und weiterentwickelt werden.

Diese Perspektive gilt auch für das integrierte Steuer-Transfer-System. Bereits die ursprüngliche DIFIS-Studie verstand das ISTS ausdrücklich als Reformmodell, dessen konkrete Ausgestaltung weiterer wissenschaftlicher Diskussion bedarf (Strengmann-Kuhn et al. 2025). Die beiden im Jahr 2026 durchgeführten DIFIS-Fachworkshops knüpften an diesen Ansatz an. Sie dienten nicht der nachträglichen Legitimation eines bereits feststehenden Reformkonzepts, sondern seiner interdisziplinären Prüfung und Weiterentwicklung. Die Diskussionen wurden damit selbst Teil des wissenschaftlichen Erkenntnisprozesses.

Ein wesentliches Ergebnis der Fachworkshops bestand darin, dass sich die Debatte gegenüber der ursprünglichen Studie verschob und breitere Umsetzungsprobleme betrachtet wurden. Während in der Studie vor allem die institutionelle Integration von Steuer- und Transfersystem als Reformziel im Vordergrund stand, rückten nun verstärkt Fragen der institutionellen Umsetzung in den Mittelpunkt. Diskutiert wurden unter anderem gemeinsame Einkommensdefinitionen, Verwaltungszuständigkeiten, Governance-Strukturen, Digitalisierung, Datenschutz, politische Umsetzungsstrategien sowie die schrittweise Einführung einzelner Reformelemente. Das Reformmodell wurde damit weniger hinsichtlich seiner normativen Zielsetzung als vielmehr hinsichtlich seiner institutionellen Realisierbarkeit weiterentwickelt.

Diese Verschiebung entspricht allgemeinen Erkenntnissen der Reformforschung. Je konkreter institutionelle Reformen werden, desto stärker treten Fragen der Implementierung, der Governance und der organisatorischen Koordination in den Vordergrund (Mayntz 2009; Scharpf 1997, 1999; Peters 2018). Reformqualität entscheidet sich daher nicht allein an der normativen Plausibilität eines Modells, sondern ebenso an seiner institutionellen Anschlussfähigkeit. Gerade komplexe Reformarchitekturen müssen deshalb nicht nur sozialpolitisch überzeugend, sondern auch administrativ umsetzbar und politisch adaptionsfähig sein.

Vor diesem Hintergrund lässt sich dieser Erkenntnisgewinn der DIFIS-Fachworkshops genauer bestimmen. Die Diskussionen ergeben weder eine grundsätzliche Bestätigung noch eine Zurückweisung des ISTS. Vielmehr präzisierten sie jene institutionellen Bedingungen, unter denen ein integriertes Steuer-Transfer-System seine angestrebten Wirkungen tatsächlich entfalten könnte. Der wissenschaftliche Beitrag der Workshops besteht daher weniger in einzelnen Reformvorschlägen als in einer differenzierteren Analyse der institutionellen Voraussetzungen erfolgreicher Integration.

Aus dem Diskussionsprozess lassen sich drei übergreifende Erkenntnisse ableiten.

Erstens bestätigte sich die grundlegende Diagnose institutioneller Fragmentierung. Unabhängig von den unterschiedlichen fachlichen Perspektiven bestand weitgehende Übereinstimmung darüber, dass sowohl die gegenwärtige Trennung von Steuer- und Transfersystem als auch die unterschiedlichen Sozialleistungen erhebliche Koordinationsprobleme erzeugen. Unterschiedliche Einkommensbegriffe, voneinander getrennte Verwaltungsverfahren sowie institutionelle Schnittstellen zwischen Bundes-, Landes- und Kommunalebene wurden übereinstimmend als zentrale Herausforderungen benannt.

Zweitens wurde deutlich, dass institutionelle Integration als mehrdimensionaler Reformprozess verstanden werden muss. Integration beschränkt sich nicht auf gesetzliche Änderungen. Sie umfasst ebenso organisatorische Kooperation, digitale Infrastruktur, Datenaustausch, gemeinsame Verwaltungsstandards sowie neue Formen institutioneller Governance. Die Fachworkshops erweiterten damit das ursprüngliche Verständnis des ISTS von einer Reform des Leistungsrechts zu einer Reform der institutionellen Architektur.

Drittens unterstrichen die Diskussionen den prozesshaften Charakter sozialpolitischer Reformen. Ein integriertes Steuer-Transfer-System kann nicht als einmaliger Systemwechsel eingeführt werden. Vielmehr erfordert seine Umsetzung einen langfristigen institutionellen Transformationsprozess mit aufeinander abgestimmten legislativen, administrativen und technischen Entwicklungsschritten. Institutionelle Integration erscheint damit nicht als Endzustand, sondern als kontinuierlicher Prozess institutioneller Anpassung und Koordination.

Diese drei Erkenntnisse verändern zugleich die Einordnung des ISTS innerhalb der sozialpolitischen Reformdiskussion. Das Modell ist nicht allein als konkreter Reformvorschlag zu verstehen. Es dient zugleich als analytischer Referenzpunkt, an dem sich unterschiedliche Wege institutioneller Integration untersuchen und vergleichen lassen. Sein wissenschaftlicher Wert liegt damit nicht nur in den vorgeschlagenen Reformelementen, sondern ebenso in seiner Funktion als heuristisches Modell zur Analyse institutioneller Kohärenz.

Die folgenden Kapitel greifen diese drei Erkenntnislinien auf. Kapitel 4 untersucht die materiellen Reformfragen, die sich aus der Diskussion ergeben haben. Kapitel 5 analysiert die institutionellen und administrativen Voraussetzungen einer integrierten Existenzsicherung. Beide Kapitel verstehen sich nicht als Dokumentation der Fachworkshops, sondern als wissenschaftliche Auswertung ihres Beitrags zur Weiterentwicklung des ISTS.

4 Materielle Reformfragen

Die bisherigen Kapitel haben gezeigt, dass die Weiterentwicklung des integrierten Steuer-Transfer-Systems nicht nur neue materielle Lösungen, sondern zugleich eine veränderte institutionelle Architektur der Existenzsicherung erfordert. Im Folgenden werden deshalb diejenigen materiellen Reformfragen untersucht, die sich aus dieser konzeptionellen Weiterentwicklung ergeben. Die entscheidende Frage lautet nun, unter welchen institutionellen Bedingungen ein solcher Reformansatz tatsächlich umgesetzt werden kann. Denn die Einführung eines integrierten Steuer-Transfer-Systems bedeutet nicht lediglich eine Änderung einzelner Leistungsregelungen, sondern eine grundlegende Modernisierung der Infrastruktur des Sozialstaats.

In den vergangenen Jahren haben sich die institutionellen Voraussetzungen hierfür erheblich verändert. Mit der Registermodernisierung, dem Ausbau digitaler Verwaltungsverfahren, der Einführung digitaler Identitäten sowie dem Once-Only-Prinzip entstehen erstmals technische und organisatorische Möglichkeiten, Steuer- und Sozialverwaltung wesentlich enger miteinander zu verzahnen. Zugleich zeigen internationale Erfahrungen, dass integrierte Steuer-Transfer-Systeme nicht durch die Schaffung neuer Behörden entstehen, sondern durch den intelligenten Austausch von Daten, standardisierte Verwaltungsprozesse und eine klare Zuordnung der Verantwortlichkeiten (Nationaler Normenkontrollrat 2024; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2023). Das gilt auch für die Umsetzung der Empfehlungen der Sozialstaatskommission.

Diese Perspektive wurde im zweiten DIFIS-Fachworkshop ausdrücklich bestätigt. Die Diskussion verlagerte sich dort bewusst von der sozialpolitischen Konzeption auf Fragen der administrativen, digitalen, organisatorischen und rechtlichen Umsetzung. Im Mittelpunkt standen nicht einzelne Leistungsarten, sondern die institutionellen Voraussetzungen für einen integrierten Sozialstaat. Deutlich wurde dabei, dass erfolgreiche Reformen weniger von einzelnen technischen Lösungen abhängen als von der Fähigkeit, unterschiedliche Verwaltungsbereiche dauerhaft miteinander zu verbinden und gemeinsam weiterzuentwickeln.

Vor diesem Hintergrund versteht sich das folgende Kapitel nicht als abschließender Bauplan eines integrierten Steuer-Transfer-Systems. Vielmehr werden Gestaltungsoptionen vorgestellt, die schrittweise umgesetzt werden können und sich gegenseitig ergänzen.

Die vorgeschlagenen Reformelemente verfolgen dabei drei Ziele:

- die Absicherung des Existenzminimums einfacher und verlässlicher zu organisieren,
- die Verwaltungsverfahren für Bürger*innen sowie Behörden deutlich zu vereinfachen,
- und gleichzeitig die institutionellen Grundlagen für einen digital integrierten Sozialstaat zu schaffen.

Die einzelnen Reformbausteine sind bewusst modular konzipiert. Sie können teilweise unabhängig voneinander eingeführt werden und ermöglichen dadurch einen inkrementellen Transformationsprozess. Gerade diese schrittweise Vorgehensweise erhöht die politische Realisierbarkeit, erlaubt kontinuierliche Evaluationen und reduziert die Risiken umfassender Systemreformen. Damit folgt der Vorschlag einem Governance-Verständnis, das institutionelles Lernen stärker gewichtet als einen einmaligen „großen Wurf“ (Nationaler Normenkontrollrat 2024; Strengmann-Kuhn et al. 2025).

4.1. EXISTENZSICHERUNG ZWISCHEN BEDARFSORIENTIERUNG UND UNIVERSELLER ABSICHERUNG

Die Bestimmung des Existenzminimums bildet den materiellen Bezugspunkt aller Systeme der sozialen Mindestsicherung. Zugleich gehört sie zu den umstrittensten Fragen der Sozialpolitik. Zwar besteht in Deutschland mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein verfassungsrechtlicher Rahmen, der dem Gesetzgeber die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums auferlegt (BVerfG 2010; BVerfG 2014). Die konkrete Ausgestaltung bleibt jedoch Gegenstand politischer und wissenschaftlicher Kontroversen.

Die institutionelle Integration der Existenzsicherung beantwortet noch nicht die Frage, wie das materielle Sicherungsniveau ausgestaltet werden soll. Institutionelle Architektur und materielle Leistungsgestaltung stehen zwar in engem Zusammenhang, folgen jedoch unterschiedlichen sozialpolitischen Logiken. Während institutionelle Reformen vor allem die Beziehungen zwischen den Trägern, Verfahren und Regelungssystemen betreffen, beziehen sich materielle Reformen auf Umfang, Struktur und Verteilung sozialstaatlicher Leistungen. Beide Dimensionen beeinflussen sich gegenseitig, sind analytisch jedoch zu unterscheiden (Barr 2020; Atkinson 2015).

Die sozialpolitische Diskussion über das Existenzminimum wird seit Langem von unterschiedlichen normativen Leitbildern geprägt. Einerseits steht die Vorstellung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung, die Leistungen gezielt nach individueller Bedürftigkeit gewährt. Andererseits gewinnen universell ausgestaltete Leistungen zunehmend an Bedeutung, weil sie Zugangsbarrieren verringern, Nichtinanspruchnahme reduzieren und die gesellschaftliche Legitimation sozialstaatlicher Leistungen stärken können (Van Parijs und Vanderborght 2017). Die meisten Reformvorschläge der vergangenen Jahre bewegen sich zwischen diesen beiden Polen.

Grundsätzlich lassen sich unterschiedliche Konzepte der Mindestsicherung unterscheiden. Sie reichen von strikt bedarfsorientierten Sozialhilfeleistungen über negative Einkommensteuern bis hin zu Mindestsicherungselementen in den Sozialversicherungen sowie partiellen oder vollständigen Grundeinkommensmodellen (Atkinson 2015; Van Parijs und Vanderborght 2017; OECD 2023). Gemeinsam ist diesen Ansätzen das Ziel, materielle Armut zu vermeiden und gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen. Sie unterscheiden sich jedoch erheblich hinsichtlich ihrer institutionellen Einbettung und ihrer Wirkungen auf Arbeitsanreize, Verwaltungsaufwand und gesellschaftliche Teilhabe.

Das ISTS knüpft an diese internationale Diskussion an, verfolgt jedoch einen eigenständigen Ansatz. Es ersetzt die Bedarfsorientierung nicht durch Universalität, sondern verbindet beide Prinzipien miteinander. Die partielle Grundeinkommenskomponente sowie pauschalierte Steuergutschriften schaffen eine Grundlage der Existenzsicherung durch das Steuersystem, während bedarfsabhängige Grundsicherungsleistungen weiterhin individuelle Lebenslagen berücksichtigen (Strengmann-Kuhn et al. 2025). Die partielle Grundeinkommenskomponente sowie die einkommensabhängigen Steuergutschriften reduzieren den Umfang bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen erheblich und verändern zugleich die Struktur der Transferentzugsraten. Das Reformmodell zielt somit nicht auf die Abschaffung differenzierter Sozialleistungen, sondern auf ihre institutionelle Neuordnung.

Diese Verbindung unterschiedlicher Sicherungsprinzipien besitzt erhebliche Konsequenzen für die materielle Ausgestaltung des Systems. Sie verändert die Logik von Leistungsansprüchen, Transferentzugsraten, Einkommensanrechnung und Verwaltungsverfahren zugleich. Materielle und institutionelle Reformen können deshalb nicht unabhängig voneinander beurteilt werden. Änderungen der Leistungsstruktur wirken auf die institutionelle Kohärenz zurück; institutionelle Integration verändert umgekehrt die materiellen Wirkungen sozialstaatlicher Leistungen.

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die Diskussionen der beiden DIFIS-Fachworkshops, insbesondere des ersten Fachworkshops zur konkreten materiellen Ausgestaltung, anhand einiger ausgewählter Punkte beleuchtet. Im Mittelpunkt des ersten Fachworkshops standen insbesondere Fragen nach der Definition des Existenzminimums, der Höhe und Struktur der partiellen Grundeinkommenskomponente und der Wohnkomponente, den Transferentzugsraten, den Wechselwirkungen mit dem Steuerrecht sowie den Verteilungswirkungen unterschiedlicher Ausgestaltungsvarianten. Dabei wurde deutlich, dass die konkrete Ausgestaltung einzelner Komponenten – etwa von Regelbedarf, Wohnkosten oder Kinderleistungen – erhebliche Spielräume eröffnet, die politisch und empirisch weiter auszuloten sind (siehe Anhang 1).

4.2. TRANSFERENTZUGSRATEN UND ERWERBSANREIZE

Die Ausgestaltung von Transferentzugsraten gehört zu den zentralen Gestaltungsfragen moderner Systeme der Existenzsicherung. Sie entscheidet nicht nur über die fiskalischen Kosten sozialstaatlicher Leistungen, sondern beeinflusst zugleich Erwerbsanreize, Einkommensverteilung und die Akzeptanz sozialpolitischer Sicherungssysteme. Die ökonomische Literatur weist seit Langem darauf hin, dass zwischen Armutsvermeidung und Arbeitsanreizen Zielkonflikte bestehen können (Mirrlees 1971; Saez 2002). In dem Fachworkshop wurde aber auch einerseits die These vertreten, dass eine Verringerung der Transferentzugsraten nur dann akzeptabel ist, wenn es gleichzeitig eine Anhebung des Mindestleistungsniveaus gibt, und andererseits, dass eine Anhebung des Regelsatzes notwendigerweise mit einer Verringerung der Transferentzugsraten einhergehen müsse. In jedem Fall sind die beiden Punkte zusammenzudenken. Darüber hinaus zeigen gleichzeitig neuere empirische Untersuchungen, dass die tatsächlichen Arbeitsmarktwirkungen von Transferentzugsraten erheblich von der institutionellen Ausgestaltung des Gesamtsystems abhängen (Immervoll und Richardson 2011; OECD 2023).

Vor diesem Hintergrund verfolgt das integrierte Steuer-Transfer-System keinen Ansatz maximaler Arbeitsanreize oder maximaler Einkommenssicherung. Ziel ist vielmehr eine institutionell konsistente Gestaltung der Übergänge zwischen Transferbezug und Erwerbseinkommen. Die Diskussionen der DIFIS-Fachworkshops bestätigten die zentrale Bedeutung dieses Themas. Einigkeit bestand darüber, dass hohe kumulierte Entzugsraten gegenwärtig ein wesentliches Problem der deutschen Existenzsicherung darstellen.

Bei demselben Einkommenszuwachs kumulieren sich Transferentzugsraten unterschiedlicher Sozialleistungen bei gleichzeitig steigenden Steuersätzen und Sozialversicherungsabgaben. Das führt dadurch zu extrem hohen effektiven Grenzbelastungen, die sowohl die Transparenz und Akzeptanz des Systems als auch seine Arbeitsanreize beeinträchtigen. Aus institutioneller Perspektive verdeutlichen diese Diskussionen erneut den Zusammenhang zwischen materieller und institutioneller Reform. Transferentzugsraten sind nicht lediglich Parameter einzelner Sozialleistungen. Sie entstehen aus dem Zusammenwirken mehrerer Institutionen inklusive der Einkommensteuer und spiegeln damit die institutionelle Architektur des Gesamtsystems wider. Ihre Analyse bestätigt daher die in Kapitel 2 entwickelte These, dass materielle Wirkungen moderner Existenzsicherung wesentlich von der Qualität institutioneller Koordination abhängen.

4.3. PAUSCHALIERUNG, EINZELFALLGERECHTIGKEIT UND WOHNKOSTEN

Institutionelle Integration setzt in vielen Bereichen Standardisierung und Pauschalierung voraus. Automatisierte Massenverfahren können nur dann verlässlich funktionieren, wenn Anspruchsvoraussetzungen und Berechnungsregeln hinreichend eindeutig sind. Gerade darin liegt ein wesentlicher Vorteil des ISTS: Standardisierbare Bestandteile der Existenzsicherung können aus komplexen Einzelfallprüfungen herausgelöst und einfacher administriert werden. Pauschalierung besitzt jedoch eine sozialrechtliche Grenze. Die Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums muss auch atypische Bedarfslagen erfassen. Institutionelle Integration darf daher nicht mit einer vollständigen Standardisierung der Existenzsicherung gleichgesetzt werden. Vielmehr ist zwischen pauschalierbaren Regelbedarfen und solchen Bedarfslagen zu unterscheiden, die weiterhin eine individuelle Prüfung und ergänzende Grundsicherungsleistungen erfordern.

Besonders deutlich wird dieses Spannungsverhältnis bei den Wohnkosten. Der erste DIFIS-Fachworkshop hat gezeigt, dass eine bundesweit einheitliche Wohnkostenpauschale die erheblichen regionalen Unterschiede der Wohnungsmärkte nicht angemessen abbilden könnte. Und auch innerhalb von Regionen und Kommunen können Wohnkosten deutlich unterschiedlich ausfallen für einzelne Lagen oder durch intensive (Preis-)Regulierungen der Mietwohnungsmärkte (starke Unterschiede zwischen Bestandsmieten und Neuvermietung). Eine pauschalierte Wohnkomponente erscheint deshalb nur dann tragfähig, wenn sie regional differenziert ausgestaltet und durch einen Härtefallmechanismus ergänzt wird (siehe Anhang 1, Abschnitte 7.2 und 8).

Ähnliches gilt für Haushalts- und Familienbegriffe. Steuerrecht und Sozialrecht verwenden unterschiedliche Bezugseinheiten, weil sie unterschiedliche Funktionen erfüllen. Institutionelle Kohärenz verlangt deshalb nicht, alle Begriffe unterschiedslos zu vereinheitlichen. Notwendig ist vielmehr eine gezielte Harmonisierung dort, wo unterschiedliche Definitionen vermeidbare Schnittstellenprobleme erzeugen, bei gleichzeitiger Wahrung funktional begründeter Differenzierungen.

4.4. NICHTINANSPRUCHNAHME ALS KOHÄRENZPROBLEM

Die Nichtinanspruchnahme sozialstaatlicher Leistungen zählt seit Jahrzehnten zu den am stärksten diskutierten Problemen der deutschen Existenzsicherung. Für Wohngeld, Grundsicherung im Alter, Kinderzuschlag und weitere Leistungen zeigen zahlreiche Untersuchungen erhebliche Quoten nicht realisierter Ansprüche (Bruckmeier et al. 2013; Buslei et al. 2019; Harnisch 2019). Die Ursachen reichen von Informationsdefiziten über Stigmatisierung bis hin zu komplexen Verwaltungsverfahren.

Die Diskussionen der DIFIS-Fachworkshops legten jedoch eine weitergehende Interpretation nahe. Nichtinanspruchnahme erscheint nicht ausschließlich als individuelles Informations- oder Motivationsproblem, sondern ebenso als Ausdruck institutioneller Fragmentierung. Unterschiedliche Zuständigkeiten, mehrfach erforderliche Anträge, voneinander abweichende Einkommensdefinitionen sowie fehlende Datenschnittstellen erschweren die Wahrnehmung sozialer Rechte. Nichtinanspruchnahme kann daher als empirischer Indikator mangelnder institutioneller Kohärenz verstanden werden.

Diese Perspektive erweitert die bisherige Forschung. Während empirische Studien vor allem individuelle Ursachen der Nichtinanspruchnahme untersuchen, richtet sich der Blick hier auf ihre institutionellen Voraussetzungen. Dazu gehört die Frage, wie stark die Leistungen möglichst automatisiert ausgezahlt werden oder sonstige administrative Hürden bei einzelnen Leistungen verringert werden können. Darüber hinaus muss aber auch die Gesamtstruktur betrachtet werden. Je stärker Leistungen administrativ voneinander getrennt sind, desto

höher werden die Transaktionskosten ihrer Inanspruchnahme. Institutionelle Integration besitzt deshalb nicht nur verwaltungsökonomische Vorteile, sondern kann zugleich zur tatsächlichen Verwirklichung sozialer Rechte beitragen.

4.5. UNIVERSELLE UND BEDARFSORIENTIERTE SICHERUNG – EIN INSTITUTIONELLER ZIELKONFLIKT?

Die Ausgestaltung moderner Systeme der Existenzsicherung bewegt sich traditionell im Spannungsfeld zwischen universellen und bedarfsorientierten Leistungen. Universelle Leistungen werden unabhängig von individuellen Einkommens- oder Vermögensverhältnissen gewährt und zeichnen sich durch einen einfachen Zugang sowie geringe administrative Hürden aus. In Deutschland ist das etwa beim Kindergeld der Fall. Bedarfsgeprüfte Leistungen konzentrieren öffentliche Mittel demgegenüber gezielt auf einkommensschwache Haushalte und gelten deshalb häufig als fiskalisch effizienter. Beide Modelle weisen jedoch spezifische Vor- und Nachteile auf, die in der internationalen Sozialpolitik seit Langem diskutiert werden (Korpi und Palme 1998; Atkinson 2015; Van Parijs und Vanderborght 2017).

Die Forschung zeigt, dass universelle Leistungen regelmäßig höhere Inanspruchnahmequoten, geringere Stigmatisierung und niedrigere Verwaltungskosten aufweisen. Zugleich verursachen sie höhere Bruttokosten und erfordern eine stärkere steuerliche Rückführung höherer Einkommen. Bedarfsorientierte Leistungen ermöglichen demgegenüber eine gezieltere Mittelverwendung, gehen jedoch häufig mit komplexen Verwaltungsverfahren, Informationsdefiziten und Nichtinanspruchnahme einher (Currie 2006; Hernanz et al. 2004; OECD 2023).

Das integrierte Steuer-Transfer-System löst diesen Zielkonflikt nicht durch die Entscheidung zugunsten eines der beiden Modelle. Vielmehr verbindet es universelle und bedarfsorientierte Elemente innerhalb einer gemeinsamen institutionellen Architektur. Die partielle Grundeinkommenskomponente übernimmt dabei jene Funktionen, die sich durch universelle Leistungen besonders effektiv erfüllen lassen: einen einfachen Zugang, eine verlässliche Grundabsicherung und die Schaffung eines gemeinsamen institutionellen Bezugspunkts für die Existenzsicherung. Ergänzende bedarfsabhängige Grundsicherungsleistungen ermöglichen weiterhin eine differenzierte Berücksichtigung individueller Lebenslagen. Die dritte Komponente des ISTS, die Steuergutschriften bzw. Tax Credits, die einkommensabhängig und pauschal gewährt werden, stehen konzeptionell zwischen diesen beiden Grundprinzipien. Das Reformmodell folgt damit einer funktionalen Arbeitsteilung unterschiedlicher Sicherungsprinzipien.

Aus analytischer Sicht verweist diese Diskussion auf einen grundlegenden Zusammenhang zwischen materieller und institutioneller Gestaltung. Universelle Leistungen reduzieren nicht nur Einkommensrisiken, sondern zugleich institutionelle Komplexität. Bedarfsorientierte Leistungen erhöhen demgegenüber die Zielgenauigkeit sozialstaatlicher Unterstützung, gehen jedoch mit höheren Anforderungen an Information, Verwaltung und Koordination einher. Die optimale Ausgestaltung eines Systems der Existenzsicherung hängt deshalb nicht allein von distributiven Zielsetzungen ab, sondern ebenso von seiner institutionellen Kohärenz.

Das ISTS kann vor diesem Hintergrund als Versuch verstanden werden, die jeweiligen Stärken universeller und bedarfsorientierter Sicherungssysteme in einer gemeinsamen Reformarchitektur zu verbinden. Sein innovativer Charakter liegt weniger in der Einführung einer partiellen Grundeinkommenskomponente und einkommensabhängiger Steuergutschriften als in der institutionellen Verknüpfung mit den bestehenden bedarfsorientierten Leistungen.

4.6. DAS EXISTENZMINIMUM ALS INSTITUTIONELLE INFRASTRUKTUR

Die Diskussion über das Existenzminimum konzentriert sich traditionell auf Fragen der Einkommenshöhe und der materiellen Bedarfsdeckung. Weniger Beachtung findet demgegenüber seine institutionelle Funktion für das Funktionieren moderner Gesellschaften. Existenzsicherung ermöglicht nicht nur individuelle Bedürfnisbefriedigung. Sie schafft zugleich die Voraussetzungen gesellschaftlicher Teilhabe und stabilisiert das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit staatlicher Institutionen (Marshall 1950; Esping-Andersen 1990, 1999; Lessenich 2008).

Aus dieser Perspektive erscheint das Existenzminimum als Bestandteil der sozialen Infrastruktur moderner Wohlfahrtsstaaten. Wie Verkehrs-, Bildungs- oder Gesundheitsinfrastrukturen stellt auch die institutionelle Infrastruktur der Existenzsicherung öffentliche Voraussetzungen bereit, ohne die gesellschaftliche Integration dauerhaft gefährdet wäre. Ihre Qualität bemisst sich deshalb nicht allein an der Höhe einzelner Leistungen, sondern ebenso an ihrer Zugänglichkeit, Verlässlichkeit und institutionellen Kohärenz.

Das integrierte Steuer-Transfer-System kann deshalb auch als Infrastrukturreform interpretiert werden. Sein Ziel besteht nicht allein in einer effizienteren Leistungsgewährung, sondern in der Schaffung einer tragfähigeren institutionellen Infrastruktur der Existenzsicherung. Diese Interpretation erweitert den Blick auf sozialpolitische Reformen erheblich. Sie verbindet Fragen der Verteilungsgerechtigkeit mit den institutionellen Voraussetzungen eines leistungsfähigen, digital anschlussfähigen und demokratisch legitimierten Sozialstaats.

4.7. MATERIELLE REFORMEN ALS BESTANDTEIL INSTITUTIONELLER KOHÄRENZ

Die vorangegangenen Analysen verdeutlichen, dass materielle Reformen der Existenzsicherung nicht unabhängig von ihrer institutionellen Einbettung verstanden werden können. Höhe und Struktur sozialstaatlicher Leistungen, Transferentzugsraten, universelle und bedarfsorientierte Sicherung sowie die tatsächliche Inanspruchnahme von Leistungen beeinflussen nicht nur die Einkommensverteilung, sondern zugleich die Funktionsweise des Institutionensystems insgesamt. Materielle Gestaltung und institutionelle Architektur bilden daher zwei Seiten derselben Reformperspektive.

Diese Einsicht wird in der sozialpolitischen Forschung bislang nur begrenzt berücksichtigt. Die ökonomische Literatur konzentriert sich überwiegend auf Verteilungswirkungen, fiskalische Kosten und Arbeitsanreize (Barr 2020; Atkinson 2015; OECD 2023). Verwaltungswissenschaftliche Arbeiten analysieren dagegen Fragen der Organisation, Digitalisierung und Governance (Mayntz 2009; Peters 2018; Mergel et al. 2019). Beide Forschungsstränge bleiben häufig nebeneinanderstehen. Die materiellen Folgen institutioneller Fragmentierung beziehungsweise die institutionellen Voraussetzungen materieller Reformen werden demgegenüber selten gemeinsam untersucht.

Gerade hierin liegt jedoch eine wesentliche Erkenntnis der DIFIS-Fachworkshops. Nahezu alle diskutierten materiellen Reformfragen erwiesen sich zugleich als Fragen institutioneller Koordination. Unterschiedliche Transferentzugsraten ergeben sich aus der Überlagerung verschiedener Leistungssysteme. Nichtinanspruchnahme wird durch institutionelle Komplexität mitverursacht. Die Verbindung universeller und bedarfsorientierter Leistungen verändert nicht nur die Einkommensverteilung, sondern ebenso Verwaltungsverfahren und Zugangswege. Selbst die Diskussion über die Höhe des Existenzminimums lässt sich nicht vollständig von den institutionellen Bedingungen seiner Gewährleistung trennen.

Die materiellen Eigenschaften eines Systems der Existenzsicherung können deshalb als Ergebnis seiner institutionellen Architektur verstanden werden. Institutionelle Reformen

verändern nicht lediglich Verwaltungsabläufe. Sie beeinflussen zugleich die materiellen Wirkungen sozialstaatlicher Leistungen. Umgekehrt wirken materielle Reformen auf institutionelle Koordination zurück. Beide Dimensionen stehen in einem rekursiven Verhältnis zueinander und sollten deshalb gemeinsam analysiert werden.
Auch vor diesem Hintergrund lässt sich institutionelle Kohärenz als ergänzendes Bewertungskriterium sozialpolitischer Reformen präzisieren. Reformen sind nicht nur danach zu beurteilen, ob sie Armut reduzieren oder Erwerbsanreize verbessern. Ebenso relevant ist, ob sie die institutionellen Voraussetzungen schaffen, unter denen soziale Rechte tatsächlich einfach, transparent und verlässlich verwirklicht werden können. Materielle Reformqualität und institutionelle Kohärenz ergänzen sich damit wechselseitig.

4.8. ZWISCHENFAZIT: MATERIELLE REFORMEN IM LICHTE INSTITUTIONELLER KOHÄRENZ

Die Diskussion der materiellen Reformfragen bestätigt die in Kapitel 2 entwickelte Grundannahme dieser Studie. Die Leistungsfähigkeit moderner Existenzsicherung hängt nicht allein von der Ausgestaltung einzelner Leistungen ab, sondern ebenso von der institutionellen Qualität ihres Zusammenwirkens. Materielle Reformen entfalten ihre Wirkungen stets innerhalb einer bestimmten institutionellen Architektur. Ihre Bewertung muss deshalb beide Dimensionen berücksichtigen.
Die Ergebnisse der DIFIS-Fachworkshops sprechen dafür, materielle Reformen künftig stärker als Bestandteil institutioneller Modernisierung zu verstehen. Die Diskussionen machten deutlich, dass Fragen der Leistungsbemessung, der Transferentzugsraten, der Nichtinanspruchnahme sowie der Verbindung universeller und bedarfsorientierter Leistungen nicht isoliert beantwortet werden können. Sie stehen vielmehr in engem Zusammenhang mit Verwaltungsorganisation, Datenstrukturen, Einkommensdefinitionen und Formen institutioneller Koordination.
Damit verändert sich auch die Einordnung des integrierten Steuer-Transfer-Systems. Sein innovativer Charakter besteht nicht allein in der partiellen Grundeinkommenskomponente sowie weiteren einkommensabhängigen Leistungen, die ins Steuersystem integriert werden. Entscheidend ist vielmehr die Verbindung materieller Reformen mit einer institutionellen Neuorganisation der Existenzsicherung. Das ISTS verfolgt damit einen Reformansatz, der distributive, administrative und institutionelle Zielsetzungen miteinander verknüpft. Die Diskussion der materiellen Reformelemente verdeutlicht, dass ihre Bewertung nicht isoliert erfolgen kann. Ihre Wirkungen hängen wesentlich von der institutionellen Einbettung des Gesamtsystems ab. Damit rückt die Reformarchitektur selbst in den Mittelpunkt der Analyse. Die materiellen Reformfragen führen damit unmittelbar zu den institutionellen und administrativen Herausforderungen, die im folgenden Kapitel behandelt werden.

5 Institutionelle und administrative Reformfragen

Während Kapitel 4 die materiellen Reformelemente eines integrierten Steuer-Transfer-Systems behandelt hat, richtet sich der Blick nun auf deren institutionelle Voraussetzungen. Im Folgenden werden dazu vier miteinander verbundene Dimensionen institutioneller Integration untersucht: die Governance unterschiedlicher Verwaltungsträger, die Rolle digitaler Infrastrukturen, die Organisation eines integrierten Zugangs zu Sozialleistungen sowie die politischen Voraussetzungen einer schrittweisen Implementierung. Damit wird deutlich, dass institutionelle Integration nicht dem Vollzug materieller Reformen nachgeordnet ist, sondern deren Voraussetzung bildet.

5.1. INSTITUTIONELLE INTEGRATION ALS GOVERNANCE-AUFGABE

Die institutionelle Integration der Existenzsicherung ist keine ausschließlich sozialpolitische Aufgabe. Sie betrifft vielmehr die Governance eines komplexen Institutionensystems, in dem Steuerverwaltung, Sozialverwaltung, Kommunen, Sozialversicherungsträger und digitale Verwaltungsinfrastrukturen zusammenwirken. Die Sicherung des Existenzminimums entsteht unter diesen Bedingungen nicht innerhalb einer einzelnen Organisation, sondern durch die Koordination mehrerer Institutionen mit unterschiedlichen rechtlichen Zuständigkeiten, Finanzierungsformen und Verwaltungslogiken. Institutionelle Integration ist deshalb vor allem eine Governance-Aufgabe. Reformen des Steuer- und Transfersystems betreffen nicht lediglich einzelne Leistungsregelungen. Sie verändern vielmehr die institutionellen Beziehungen zwischen Finanzverwaltung, Sozialverwaltung, Familienkassen, Kommunen und weiteren öffentlichen Akteuren. Ihre Umsetzung setzt daher Formen institutioneller Kooperation voraus, die über klassische Gesetzesänderungen hinausreichen.

Institutionelle Integration bedeutet dabei nicht die organisatorische Verschmelzung aller beteiligten Behörden. Gemeint ist vielmehr die funktionale Koordination unterschiedlicher Organisationen, die ihre jeweiligen Zuständigkeiten behalten, ihre Entscheidungen jedoch auf gemeinsamen Datenstrukturen, kompatiblen Rechtsbegriffen und abgestimmten Verwaltungsverfahren aufbauen. Integration bezeichnet damit weniger eine Organisationsform als eine Governance-Logik moderner Sozialstaatlichkeit. Die Governance-Forschung hat wiederholt darauf hingewiesen, dass komplexe öffentliche Aufgaben zunehmend in Netzwerken unterschiedlicher Institutionen wahrgenommen werden (Mayntz 2009; Scharpf 1997, 1999; Peters 2018). Staatliche Steuerungsfähigkeit beruht unter diesen Bedingungen weniger auf hierarchischer Weisung als auf der Koordination spezialisierter Organisationen mit jeweils eigenen Zuständigkeiten, Ressourcen und Handlungsspielräumen. Institutionelle Integration bedeutet deshalb nicht die Auflösung funktionaler Differenzierung, sondern ihre systematische Abstimmung.

Diese Perspektive besitzt für die Existenzsicherung besondere Bedeutung. Steuerrecht, Sozialrecht und Familienförderung folgen unterschiedlichen historischen Entwicklungspfaden und werden von unterschiedlichen Organisationen administriert. Die daraus resultierenden institutionellen Grenzen spiegeln sich nicht nur in rechtlichen Zuständigkeiten, sondern ebenso in Datenstrukturen, Verwaltungsverfahren, Finanzierungslogiken und professionellen Handlungskulturen wider. Reformen, die diese institutionellen Grenzen überwinden wollen, müssen daher weit mehr berücksichtigen als die materielle Ausgestaltung einzelner Leistungen.

Die Diskussionen der DIFIS-Fachworkshops bestätigten diese Einschätzung. Dabei wurde deutlich, dass die Qualität institutioneller Integration wesentlich davon abhängt, ob gemeinsame Begriffsdefinitionen entwickelt, Zuständigkeiten eindeutig geregelt und Verwaltungsverfahren organisationsübergreifend abgestimmt werden können. Institutionelle Kohärenz entsteht somit nicht automatisch durch neue gesetzliche Regelungen, sondern erfordert kontinuierliche Governance-Prozesse zwischen den beteiligten Institutionen.

Vor diesem Hintergrund ist das integrierte Steuer-Transfer-System nicht lediglich als sozialpolitisches Reformmodell, sondern zugleich als Governance-Modell zu verstehen. Es schafft institutionelle Voraussetzungen für die koordinierte Wahrnehmung einer gemeinsamen öffentlichen Aufgabe: der Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums. Sein innovativer Charakter liegt daher nicht allein in einzelnen Leistungsinstrumenten, sondern in der systematischen Verbindung materieller Sicherung, administrativer Koordination, digitaler Infrastruktur und institutioneller Governance. Die Architektur des Systems wird damit selbst zum Gegenstand sozialpolitischer Reform.

Die funktionale Differenzierung des Sozialstaats erzeugt einen strukturellen Koordinationsbedarf. Für die institutionelle Ausgestaltung des ISTS folgt daraus, dass spezialisierte Organisationen nicht organisatorisch vereinheitlicht, sondern entlang ihrer jeweiligen Kompetenzen funktional miteinander verbunden werden sollten.

Die Finanzverwaltung verfügt insbesondere über standardisierte Einkommensdaten und Erfahrungen mit automatisierten Massenverfahren. Jobcenter, Sozialämter und andere Sozialleistungsträger besitzen demgegenüber Kompetenzen bei der Prüfung individueller Bedarfe, der Beratung und der Bearbeitung komplexer Lebenslagen. Institutionelle Integration sollte diese unterschiedlichen Fähigkeiten nicht nivellieren, sondern innerhalb einer abgestimmten Arbeitsteilung nutzen.

Erforderlich sind daher gemeinsame Begriffs- und Datenstandards, verbindlich geregelte Schnittstellen, eindeutig zugewiesene Verantwortlichkeiten und Verfahren für die organisationsübergreifende Klärung strittiger Fälle. Funktionale Integration bezeichnet in diesem Sinne eine institutionelle Arbeitsteilung, bei der Zuständigkeiten differenziert bleiben, ihre Wechselwirkungen jedoch systematisch koordiniert werden.

Die Fachworkshops verdeutlichten, dass gerade dieser Zusammenhang in der aktuellen Reformdiskussion zunehmend an Bedeutung gewinnt. Während frühere Reformen häufig einzelne Leistungsbereiche isoliert betrachteten, rückten nun Fragen organisationsübergreifender Kooperation in den Mittelpunkt. Besonders intensiv diskutiert wurden gemeinsame Einkommensdefinitionen, standardisierte Datenmodelle, abgestimmte Verwaltungsprozesse und organisationsübergreifende Verantwortlichkeiten.

5.2. VERWALTUNGSDIGITALISIERUNG ALS INSTITUTIONELLER MODERNISIERUNGSPROZESS

Die Digitalisierung öffentlicher Verwaltung wird häufig als technisches Modernisierungsvorhaben verstanden. Im Mittelpunkt stehen Fragen elektronischer Aktenführung, digitaler Antragsverfahren oder automatisierter Verwaltungsabläufe. Die internationale Forschung zeigt jedoch zunehmend, dass digitale Transformation weit über technische Innovationen

hinausgeht. Sie verändert Organisationsformen, Verantwortlichkeiten und Steuerungsstrukturen der öffentlichen Verwaltung grundlegend (Mergel et al. 2019; OECD 2020, 2023).

Für die Existenzsicherung besitzt diese Entwicklung besondere Bedeutung. Digitale Verwaltungsverfahren setzen konsistente Datenmodelle, eindeutige Einkommensdefinitionen und standardisierte Kommunikationsprozesse voraus. Wo unterschiedliche Institutionen dieselben Sachverhalte verschieden definieren oder inkompatible Informationssysteme verwenden, stößt Digitalisierung rasch an ihre Grenzen. Technische Modernisierung setzt deshalb institutionelle Modernisierung voraus.

Diese Erkenntnis wurde in den DIFIS-Fachworkshops mehrfach hervorgehoben. Die Diskussionen machten deutlich, dass die Potenziale automatisierter Leistungsgewährung oder eines datengestützten Verwaltungsvollzugs nur dann ausgeschöpft werden können, wenn die institutionellen Voraussetzungen zuvor geschaffen werden. Registermodernisierung, interoperable Datenstrukturen und gemeinsame Standards erscheinen daher nicht als rein technische Projekte, sondern als Bestandteile einer umfassenden institutionellen Reformarchitektur.

Vor diesem Hintergrund lässt sich Digitalisierung als Katalysator institutioneller Kohärenz verstehen. Sie erzeugt den Koordinationsbedarf nicht selbst, macht bestehende Inkonsistenzen jedoch sichtbar und erhöht den Druck zu deren Überwindung. Dieser Zusammenhang ist insbesondere für ein integriertes Steuer-Transfer-System von Bedeutung. Seine institutionelle Integration braucht nicht nur bessere Verwaltungsverfahren, sondern auch, dass digitale Potenziale tatsächlich für eine einfachere, transparentere und bürgerorientierte Existenzsicherung nutzbar werden.

Die institutionelle Integration der Existenzsicherung setzt eine gemeinsame Daten- und Informationsgrundlage voraus. Steuer- und Sozialverwaltung treffen Entscheidungen auf der Basis weitgehend identischer Sachverhalte – insbesondere zu Einkommen, Haushaltszusammensetzung und Familienstatus. Gleichwohl werden diese Informationen bislang vielfach getrennt erhoben, unterschiedlich definiert und in voneinander unabhängigen Informationssystemen verarbeitet. Daraus entstehen erhebliche Koordinationskosten für Verwaltung und Leistungsberechtigte.

Die Verwaltungswissenschaft beschreibt Informationsstrukturen seit Langem als zentrale Ressource staatlicher Steuerungsfähigkeit (Hood 1991; Dunleavy et al. 2006; Mergel et al. 2019). Institutionelle Integration verlangt deshalb nicht nur organisatorische Kooperation, sondern ebenso gemeinsame semantische Grundlagen. Begriffe wie Einkommen, Bedarf, Haushalt oder Kind müssen organisationsübergreifend konsistent definiert werden, wenn Verwaltungsverfahren medienbruchfrei und digital unterstützt ablaufen sollen.

Diese Problematik wurde in den DIFIS-Fachworkshops mehrfach hervorgehoben. Die Diskussionen machten deutlich, dass gegenwärtige Inkonsistenzen weniger auf technische Defizite als auf unterschiedliche institutionelle Entwicklungspfade zurückzuführen sind. Finanzverwaltung, Sozialverwaltung und Familienleistungen haben jeweils eigenständige Begriffs- und Verfahrenslogiken entwickelt. Diese historisch entstandenen Unterschiede erschweren heute die organisationsübergreifende Zusammenarbeit.

Notwendig sind deshalb nicht nur neue Informationstechnologien, sondern auch institutionell abgestimmte Informationsstrukturen. Gemeinsame Datenmodelle, interoperable Register und standardisierte Einkommensdefinitionen erscheinen nicht als technische Ergänzungen, sondern als Bestandteile der institutionellen Reformarchitektur. Erst auf dieser Grundlage können digitale Verwaltungsverfahren ihre Potenziale für eine vereinfachte und bürgerorientierte Existenzsicherung entfalten. Diese Perspektive entspricht auch den Zielen der Registermodernisierung in Deutschland sowie den europäischen Entwicklungen zur Interoperabilität öffentlicher Verwaltungen. Beide Reformprozesse verdeutlichen, dass digitale Transformation langfristig nur erfolgreich sein kann, wenn institutionelle Koordination und technische Standardisierung gemeinsam entwickelt werden (Nationaler Normenkontrollrat 2023).

Gleichzeitig entstehen neue Anforderungen an den Datenschutz, informationelle Selbstbestimmung und demokratische Legitimation. Je stärker unterschiedliche Verwaltungsbereiche Informationen austauschen, desto wichtiger werden transparente Regeln für Datennutzung, Verantwortlichkeiten und Kontrolle. Die Fachworkshops haben diese Spannung ausdrücklich thematisiert. Die Diskussionen zeigten, dass institutionelle Integration nicht mit einer grenzenlosen Verfügbarkeit personenbezogener Daten gleichgesetzt werden darf. Vielmehr setzt sie klare gesetzliche Grundlagen, nachvollziehbare Verantwortlichkeiten und wirksame Kontrollmechanismen voraus. Vertrauen in digitale Verwaltungsverfahren entsteht nicht allein durch technische Sicherheit, sondern vor allem durch nachvollziehbare institutionelle Regeln. Die internationale Forschung zur digitalen Verwaltung unterstreicht diesen Zusammenhang. Erfolgreiche Digitalisierung beruht nicht ausschließlich auf technischer Innovation, sondern ebenso auf institutioneller Legitimation, Transparenz und öffentlichem Vertrauen (OECD 2020; Mergel et al. 2019). Datenschutz erscheint damit nicht als Hemmnis institutioneller Integration, sondern als Voraussetzung ihrer gesellschaftlichen Akzeptanz.

5.3. ZUGANG ZU SOZIALLEISTUNGEN: VERWALTUNGSORGANISATION ZWISCHEN ONE-STOP-SHOP UND NO-STOP-SHOP

Die organisatorische Ausgestaltung sozialstaatlicher Leistungen bildet eine weitere zentrale Voraussetzung institutioneller Integration. Bereits seit mehreren Jahrzehnten wird international diskutiert, wie Verwaltungsleistungen stärker an den Bedürfnissen der Bürger*innen ausgerichtet werden können. Dabei haben sich insbesondere One-Stop-Shop-Konzepte als Vorschlag bzw. Ziel etabliert, bei denen unterschiedliche Verwaltungsleistungen über gemeinsame Anlaufstellen erbracht werden (OECD 2020; Pollitt und Bouckaert 2017).
Von diesem Ziel sind wir auch in Deutschland noch weit entfernt. Die Empfehlungen der Sozialstaatskommission zeigen Wege in Richtung eines One-Stop-Shops auf, bei denen die Bürger*innen nur noch zu einer Stelle müssen, um ihre Leistungen zu beantragen. One-Stop muss dabei nicht notwendigerweise bedeuten, dass Leistungen oder Anlaufstellen zusammengelegt. Es kann durchaus weiterhin unterschiedliche Leistungen im Backoffice geben oder aber auch mehrere Anlaufstellen für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen, wie das die KSR vorschlägt. Denkbar wäre auch ein Netzwerk unterschiedlicher Behörden, bei denen jeweils alle Leistungen beantragt werden können. Wichtig ist, dass es aus Sicht der Bürger*innen nur einen Behördengang geben muss.
Das integrierte Steuer-Transfer-System greift diese Überlegungen auf, entwickelt sie jedoch weiter. Bereits die ursprüngliche DIFIS-Studie unterschied zwischen einem One-Stop-Shop und einem No-Stop-Shop. Bei einem No-Stop-Shop würde der Behördengang ganz entfallen. Verwaltungsorganisation wird damit nicht allein unter dem Gesichtspunkt organisatorischer Effizienz betrachtet, sondern als Bestandteil sozialer Rechtsverwirklichung. Es wäre also das Ziel, Leistungsansprüche möglichst ohne aktive Antragstellung automatisch zu realisieren (Strengmann-Kuhn et al. 2025). Genau genommen wird beim ISTS eine Mischung aus No-Stop-Shop und One-Stop-Shop vorgeschlagen. Ein No-Stop-Shop ist nur möglich, wenn die Leistungen pauschaliert sind und alle Informationen vorliegen. Das Basisgeld würde komplett automatisch an alle berechtigten Bürger*innen ausgezahlt, also ein echter No-Stop-Shop. Für die Steuergutschriften ist eine Steuererklärung Voraussetzung, die gegebenenfalls für bestimmte Bevölkerungsgruppen auch automatisiert erfolgen kann, also fast ein No-Stop-Shop. Für die ergänzenden, nicht pauschalierbaren Leistungen, die die individuellen Bedarfe decken sollen, wird beim ISTS ähnlich wie bei den Empfehlungen der KSR ein One-Stop-Shop im Rahmen einer universellen Grundsicherung vorgeschlagen. Zentraler Unterschied zu den Empfehlungen der KSR ist, dass diese ergänzenden Grundsicherungsleistungen im One-Stop-Shop beim ISTS sehr viel seltener sind.

Ein integrierter Leistungszugang darf Automatisierung nicht mit dem Wegfall von Beratung gleichsetzen. Steuerverwaltung und steuerberatende Berufe verfügen vor allem über Kompetenzen bei standardisierten Einkommens-, Deklarations- und Berechnungsfragen; Jobcenter, Sozialämter und freie Wohlfahrtspflege verfügen demgegenüber über Erfahrungen mit komplexen Lebenslagen, sozialen Problemlagen und weitergehenden Unterstützungsbedarfen. Ein ISTS sollte diese unterschiedlichen Beratungskapazitäten nicht ersetzen, sondern funktional miteinander verbinden. Je mehr standardisierbare Leistungsbestandteile automatisiert abgewickelt werden, desto gezielter können personelle Ressourcen für jene Fälle eingesetzt werden, in denen individuelle Beratung, Ermessensentscheidungen oder soziale Unterstützung erforderlich sind. Institutionelle Integration umfasst deshalb auch verlässliche Weiterleitungs-, Kooperations- und Beratungsstrukturen zwischen den beteiligten Stellen.

Die Diskussionen der Fachworkshops machten deutlich, dass diese Überlegungen zunehmend an Bedeutung gewinnen. Automatisierte Verwaltungsverfahren können Nichtinanspruchnahme reduzieren, Verwaltungsaufwand senken und Rechtsansprüche verlässlicher realisieren. Gleichzeitig wurde betont, dass ein No-Stop-Shop hohe Anforderungen an Datenqualität, Datenschutz, Rechtsklarheit und institutionelle Verantwortlichkeiten stellt. Automatisierung ersetzt deshalb nicht institutionelle Koordination, sondern erhöht ihre Bedeutung. Aus Governance-Perspektive handelt es sich dabei um unterschiedliche Stufen institutioneller Integration. Der One-Stop-Shop verbessert den Zugang zu bestehenden Institutionen. Der No-Stop-Shop verändert demgegenüber die institutionelle Logik staatlicher Leistungserbringung selbst. Verwaltung wird zunehmend proaktiv und datenbasiert tätig. Damit verschiebt sich das Verhältnis zwischen Staat und Bürger*innen von einer antragsorientierten zu einer anspruchsorientierten Existenzsicherung.

Diese Entwicklung besitzt erhebliche sozialpolitische Bedeutung. Sozialstaatliche Rechte werden nicht erst durch gesetzliche Normen verwirklicht, sondern durch ihre tatsächliche administrative Umsetzung. Institutionelle Integration umfasst daher nicht nur rechtliche Harmonisierung, sondern ebenso die organisatorische Fähigkeit des Staates, berechtigte Ansprüche einfach, transparent und verlässlich zu realisieren.

5.4. POLITISCHE VORAUSSETZUNGEN FÜR EINE SCHRITTWEISE IMPLEMENTIERUNG

Institutionelle Integration erweitert die Möglichkeiten eines koordinierten Verwaltungshandelns. Für das ISTS folgt daraus eine zentrale Konsequenz. Institutionelle Integration darf nicht ausschließlich unter Effizienzgesichtspunkten bewertet werden. Sie muss zugleich den rechtsstaatlichen Anforderungen eines demokratischen Sozialstaats genügen. Gerade weil das Reformmodell auf intensivere Kooperation zwischen unterschiedlichen Institutionen zielt, gewinnt die Sicherung individueller Freiheitsrechte zusätzliche Bedeutung. Politische Tragfähigkeit entsteht dabei nicht erst am Ende eines Reformprozesses. Sie muss bereits in dessen institutioneller Anlage berücksichtigt werden. Ein integriertes Steuer-Transfer-System verändert Zuständigkeiten, Informationsflüsse und die Arbeitsteilung zwischen Finanzverwaltung, Sozialverwaltung und weiteren Trägern. Damit berührt es etablierte Organisationsinteressen ebenso wie Erwartungen der Bürger*innen an Verlässlichkeit, Datenschutz, Gerechtigkeit und persönliche Beratung. Selbst sachlich plausible Reformen können auf Widerstand stoßen, wenn ihre Folgen als Kontrollverlust, Kompetenzentzug oder als intransparente Verschiebung von Risiken wahrgenommen werden. Institutionelle Integration ist deshalb auf Vertrauen angewiesen – sowohl zwischen den beteiligten Organisationen als auch im Verhältnis zwischen Staat und Bürger*innen.

Für die Legitimation lassen sich drei miteinander verbundene Dimensionen unterscheiden. Erstens bedarf es **normativer Legitimität:** Die Sicherung des Existenzminimums, der Schutz personenbezogener Daten, die Nachvollziehbarkeit automatisierter Entscheidungen und

wirksame Rechtsbehelfe müssen auch in integrierten Verfahren gewährleistet bleiben. Zweitens ist **prozedurale Legitimität** erforderlich. Reformen dieser Größenordnung sollten nicht ausschließlich administrativ oder technisch entwickelt werden, sondern die Erfahrungen von Ländern, Kommunen, Verwaltungspraxis, Sozialpartnern, Wohlfahrtsverbänden, Leistungsberechtigten und Wissenschaft systematisch einbeziehen. Drittens entsteht Legitimation durch **Ergebnisse.** Vereinfachungen müssen für Bürger*innen tatsächlich erfahrbar werden: durch weniger Mehrfachanträge, verlässlichere Leistungsgewährung, verständlichere Zuständigkeiten und einen leichteren Zugang zu Beratung. Erst wenn institutionelle Integration im Alltag als Verbesserung wahrgenommen wird, kann sie dauerhaft politische Akzeptanz gewinnen.

Gerade deshalb spricht vieles gegen einen einmaligen institutionellen ‚großen Wurf'. Eine schrittweise Implementierung ermöglicht es, technische und organisatorische Voraussetzungen aufzubauen, Wirkungen zu beobachten und Fehlentwicklungen zu korrigieren. Frühere Reformschritte können zunächst dort ansetzen, wo der Integrationsgewinn hoch und der Eingriff in bestehende Zuständigkeiten vergleichsweise begrenzt ist: bei gemeinsamen Einkommensdefinitionen, interoperablen Datenstandards, dem Once-Only-Prinzip, automatisierbaren Leistungsbestandteilen und verlässlichen Schnittstellen zwischen den Verwaltungen. Weitergehende Veränderungen der Aufgabenverteilung können darauf aufbauen. Ein solcher Transformationspfad verbindet institutionelle Kontinuität mit Reformfähigkeit und reduziert die politischen Risiken irreversibler Fehlentscheidungen.

Von besonderer Bedeutung ist dabei die Einbindung der betroffenen Verwaltungen. Institutionelle Integration sollte nicht als Verlagerung von Aufgaben zulasten einzelner Organisationen, sondern als funktionale Neuordnung verstanden werden. Werden standardisierbare Massenverfahren automatisiert oder stärker über die Steuerverwaltung abgewickelt, müssen die dadurch frei werdenden Kapazitäten in der Sozialverwaltung nicht ausschließlich als Einsparpotenzial behandelt werden. Sie können vielmehr für Beratung, Qualifizierung, soziale Integration und komplexe Bedarfslagen genutzt werden. Eine solche Aufgabenverschiebung erhöht nicht nur die fachliche Plausibilität der Reform, sondern kann auch ihre Akzeptanz innerhalb der Verwaltung stärken.

Schließlich erfordert politische Umsetzung einen tragfähigen gesellschaftlichen Kompromiss über die Ziele der Reform. Das ISTS verbindet Elemente, die für unterschiedliche sozialpolitische Leitbilder anschlussfähig sind: universelle und voraussetzungsarme Basissicherung, zielgenaue ergänzende Bedarfsdeckung, transparentere Erwerbsanreize, administrative Vereinfachung und digitale Modernisierung. Gerade diese Kombination kann einen politischen Korridor eröffnen, in dem unterschiedliche Vorstellungen von sozialer Sicherheit, Eigenverantwortung, Leistungsgerechtigkeit und staatlicher Effizienz miteinander vermittelt werden. Voraussetzung ist allerdings, Zielkonflikte offenzulegen und die Verteilungs- und Zuständigkeitswirkungen der Reform transparent zu machen, statt sie als rein technische Modernisierung darzustellen.

Vertrauen und Legitimation sind damit institutionelle Ressourcen des Reformprozesses. Eine schrittweise Implementierung sollte mit kontinuierlicher Evaluation, transparenten Rückkopplungsverfahren und klaren Verantwortlichkeiten verbunden werden. Institutionelle Integration wird politisch dann tragfähig, wenn sie als lernender Prozess organisiert ist: Reformschritte müssen überprüfbar, korrigierbar und für die beteiligten Akteure nachvollziehbar bleiben. Gerade darin liegt ein wesentlicher Vorteil eines evolutionären gegenüber einem abrupten Systemwechsel.

6 Reformarchitekturen der Existenzsicherung im Vergleich

6.1. REFORMARCHITEKTUREN ALS ANALYTISCHE VERGLEICHSPERSPEKTIVE

Die Reform des Sozialstaats gehört seit mehreren Jahrzehnten zu den zentralen Themen der sozialpolitischen Forschung. Demografischer Wandel, Veränderungen der Erwerbsarbeit, Migration, Klimawandel und ökologische Veränderungen, Digitalisierung sowie zunehmende fiskalische Restriktionen haben eine Vielzahl von Reformvorschlägen hervorgebracht, die sich hinsichtlich ihrer Zielsetzungen, Instrumente und institutionellen Voraussetzungen erheblich unterscheiden (Barr 2020; Atkinson 2015; Bonoli und Natali 2012). Die wissenschaftliche Diskussion konzentriert sich dabei häufig auf einzelne Politikfelder oder Instrumente, etwa die Ausgestaltung von Transferleistungen, die steuerliche Förderung von Familien, Arbeitsanreize oder Armutsbekämpfung. Vergleichsweise selten wird dagegen die institutionelle Architektur der Reformen selbst zum Gegenstand systematischer Analyse.

Diese Konzentration auf Einzelinstrumente ist nachvollziehbar. Sozialpolitische Reformen werden in parlamentarischen Verfahren in aller Regel als Änderungen bestehender Gesetze beschlossen und erscheinen deshalb zunächst als Veränderungen einzelner Leistungsparameter. Tatsächlich greifen sie jedoch regelmäßig tiefer in die institutionelle Ordnung des Sozialstaats ein. Sie verändern Zuständigkeiten, Verwaltungsverfahren, Informationsflüsse, Finanzierungsbeziehungen oder die Verknüpfung unterschiedlicher Rechtsgebiete. Damit beeinflussen sie nicht nur die materiellen Wirkungen sozialstaatlicher Leistungen, sondern zugleich die institutionellen Beziehungen, innerhalb derer diese Leistungen erbracht werden. Die Institutionenforschung weist seit Langem darauf hin, dass politische Reformen nicht isoliert betrachtet werden können, sondern stets in historisch gewachsene Institutionensysteme eingreifen. Institutioneller Wandel erfolgt überwiegend inkrementell und pfadabhängig; neue Regelungen ergänzen bestehende Institutionen häufiger, als dass sie diese vollständig ersetzen (Pierson 2004; Thelen 2004). Gerade dadurch entstehen im Zeitverlauf komplexe institutionelle Arrangements, deren Leistungsfähigkeit wesentlich von der Qualität ihrer internen Koordination abhängt. Reformen verändern folglich nicht lediglich einzelne Institutionen, sondern auch die Beziehungen zwischen ihnen.

Diese Perspektive wurde in den vorangegangenen Kapiteln der vorliegenden Studie anhand des Begriffs der **institutionellen Kohärenz** entwickelt. Moderne Systeme der Existenzsicherung bestehen aus einer Vielzahl funktional differenzierter Institutionen, die gemeinsam zur Gewährleistung des verfassungsrechtlich garantierten Existenzminimums beitragen. Ihre Leistungsfähigkeit hängt daher nicht allein von der Qualität einzelner Leistungen ab, sondern ebenso von der Abstimmung ihrer jeweiligen Regelungslogiken, Verwaltungsverfahren und Informationsstrukturen. Institutionelle Fragmentierung entsteht dort, wo diese Abstimmung

nicht gelingt. Reformen können dementsprechend danach beurteilt werden, ob und in welchem Umfang sie zur Verbesserung institutioneller Kohärenz beitragen.

Um unterschiedliche Reformansätze vergleichbar zu machen, bedarf es jedoch eines zusätzlichen analytischen Begriffs. Die vorliegende Studie schlägt hierfür den Begriff der Reformarchitektur vor. Unter einer **Reformarchitektur** verstehen wir die Gesamtheit der institutionellen Gestaltungsentscheidungen, mit denen Reformen die Beziehungen zwischen den Institutionen der Existenzsicherung verändern. Dazu gehören insbesondere die Verteilung von Zuständigkeiten, die Organisation administrativer Verfahren, gemeinsame Begriffs- und Datenstrukturen, Finanzierungsmechanismen sowie die Verknüpfung steuer- und sozialrechtlicher Regelungen. Reformarchitekturen unterscheiden sich damit nicht primär hinsichtlich einzelner Leistungsparameter, sondern hinsichtlich ihrer institutionellen Logik.

Ein solcher Zugang knüpft an verschiedene Forschungsstränge an. Die historische Institutionenforschung untersucht die Bedingungen langfristigen institutionellen Wandels (Pierson 2004; Thelen 2004). Die Governance-Forschung analysiert Formen der Koordination zwischen funktional differenzierten Organisationen (Mayntz 2009; Scharpf 1997, 1999; Peters 2018). Die Verwaltungswissenschaft beschäftigt sich mit Fragen der Modernisierung öffentlicher Verwaltung, der Digitalisierung und organisationsübergreifender Kooperation (Pollitt und Bouckaert 2017; Mergel et al. 2019; OECD 2020, 2023). Die sozialpolitische Forschung wiederum untersucht die distributiven Wirkungen unterschiedlicher Sicherungssysteme (Barr 2020; Atkinson 2015). Bemerkenswert ist jedoch, dass diese Literaturstränge bislang nur selten miteinander verbunden werden. Gerade hier setzt die vorliegende Studie an.

Die Analyse von Reformarchitekturen erweitert die bisherige Reformforschung in zweifacher Hinsicht. Erstens ermöglicht sie einen Vergleich von Reformen, die ähnliche sozialpolitische Ziele verfolgen, diese jedoch über unterschiedliche institutionelle Mechanismen erreichen wollen. Zweitens erlaubt sie es, die Ergebnisse der beiden DIFIS-Fachworkshops in einen breiteren wissenschaftlichen Zusammenhang einzuordnen.

Vor diesem Hintergrund versteht die vorliegende Studie das integrierte Steuer-Transfer-System als eine spezifische Reformarchitektur innerhalb eines breiteren Spektrums möglicher institutioneller Entwicklungswege. Sein wissenschaftlicher Stellenwert erschließt sich deshalb erst im Vergleich mit anderen Reformarchitekturen. Ziel der folgenden vergleichenden Analyse ist es nicht, politische Reformvorschläge gegeneinander auszuspielen. Vielmehr sollen ihre unterschiedlichen institutionellen Logiken sichtbar gemacht und anhand eines gemeinsamen analytischen Rahmens bewertet werden.

Im folgenden Abschnitt wird zunächst eine Typologie institutioneller Reformarchitekturen entwickelt. Sie dient als heuristisches Instrument zur Einordnung aktueller Reformvorschläge. Auf dieser Grundlage werden anschließend das Bürgergeld, die Kindergrundsicherung, die Empfehlungen der Kommission zur Sozialstaatsreform, ausgewählte internationale Reformmodelle und das integrierte Steuer-Transfer-System vergleichend untersucht.

6.2. EINE TYPOLOGIE INSTITUTIONELLER REFORMARCHITEKTUREN

Die Vielfalt gegenwärtiger Reformvorschläge erschwert ihre systematische Einordnung. Unterschiede bestehen nicht allein hinsichtlich der angestrebten sozialpolitischen Ziele oder ihrer fiskalischen Auswirkungen. Sie betreffen ebenso die institutionellen Mechanismen, mit denen Reformen verwirklicht werden sollen. Während manche Reformen bestehende Institutionen lediglich anpassen, zielen andere auf neue Formen der Koordination oder verändern die institutionelle Architektur der Existenzsicherung grundlegend. Für eine vergleichende Analyse genügt es daher nicht, einzelne Instrumente gegenüberzustellen. Erforderlich ist vielmehr eine Typologie institutioneller Reformarchitekturen.

Der Begriff der Reformarchitektur bezeichnet dabei – wie im vorangegangenen Abschnitt erläutert – die Gesamtheit institutioneller Gestaltungsentscheidungen, durch die Reformen die Beziehungen zwischen den Institutionen der Existenzsicherung verändern. Reformarchitekturen unterscheiden sich demnach weniger hinsichtlich ihrer normativen Zielsetzungen als hinsichtlich ihrer Vorstellungen institutionellen Wandels. Sie beantworten die Frage, wie sozialpolitische Reformen organisiert werden sollen, bevor über einzelne Maßnahmen entschieden wird.

Eine solche Perspektive knüpft an die historische Institutionenforschung an. Pierson (2004) und Thelen (2004) haben gezeigt, dass institutioneller Wandel selten in Form vollständiger Systembrüche erfolgt. Wohlfahrtsstaaten entwickeln sich überwiegend inkrementell. Neue Regelungen treten zu bestehenden Institutionen hinzu, verändern ihre Funktionen oder verschieben ihre Beziehungen zueinander. Hacker (2004) beschreibt diesen Prozess als Layering beziehungsweise Drift, also als schrittweise Veränderung institutioneller Arrangements ohne formalen Systemwechsel. Reformen unterscheiden sich folglich nicht nur nach ihrem Umfang, sondern vor allem nach der Art und Weise, wie sie in bestehende Institutionengefüge eingreifen.

Auch die Governance-Forschung verweist darauf, dass moderne Staatlichkeit zunehmend durch die Koordination funktional spezialisierter Organisationen geprägt wird (Mayntz 2009; Scharpf 1997, 1999; Peters 2018). Institutioneller Wandel vollzieht sich daher häufig nicht durch Zentralisierung oder organisatorische Fusionen, sondern durch neue Formen der Kooperation, gemeinsame Informationsstrukturen und veränderte Steuerungsmechanismen. Parallel dazu hat die Forschung zur Verwaltungsmodernisierung deutlich gemacht, dass Digitalisierung den Bedarf an institutioneller Koordination erheblich verstärkt. Interoperable Register, gemeinsame Datenstandards oder automatisierte Verwaltungsverfahren setzen institutionelle Abstimmung voraus und können diese zugleich fördern (Pollitt und Bouckaert 2017; Mergel et al. 2019; OECD 2020, 2023).

Vor diesem Hintergrund lassen sich die gegenwärtigen Reformdebatten idealtypisch vier unterschiedlichen Reformarchitekturen zuordnen. Diese Typologie erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Einzelne Reformprogramme enthalten häufig Elemente mehrerer Typen. Gleichwohl ermöglicht die Typologie eine analytische Ordnung der Reformdiskussion und macht unterschiedliche institutionelle Veränderungslogiken sichtbar. Die später behandelten steuerintegrierenden und universellen Ansätze werden dabei nicht als zusätzliche Haupttypen verstanden, sondern als spezifische Ausprägungen beziehungsweise Gestaltungselemente koordinierender, integrierender oder transformativer Reformarchitekturen.

Die erste Reformarchitektur umfasst **parametrische Reformen.** Sie verändern die Ausgestaltung einzelner Leistungsparameter, ohne die institutionellen Beziehungen des Systems grundlegend zu verändern. Typische Beispiele sind Anpassungen von Regelsätzen, Freibeträgen, Transferentzugsraten oder Vermögensgrenzen. Solche Reformen reagieren häufig auf veränderte wirtschaftliche oder gesellschaftliche Rahmenbedingungen und können erhebliche distributive Wirkungen entfalten. Institutionell verbleiben sie jedoch weitgehend innerhalb der bestehenden Architektur.

Parametrische Reformen prägen die Entwicklung des deutschen Sozialstaats seit Jahrzehnten. Sie entsprechen der von Pierson (2004) beschriebenen Logik inkrementellen Wandels und besitzen den Vorteil geringer politischer und administrativer Umsetzungskosten. Zugleich bleiben die historisch gewachsenen institutionellen Schnittstellen zwischen Steuerrecht, Sozialleistungsrecht und Verwaltung weitgehend unangetastet. Fragmentierungsprobleme können dadurch gemildert, jedoch nur selten grundlegend überwunden werden.

Eine zweite Gruppe bilden **koordinierende Reformarchitekturen.** Ihr Ziel besteht nicht primär in der Veränderung einzelner Leistungen, sondern in einer besseren Abstimmung

bestehender Institutionen. Im Mittelpunkt stehen gemeinsame Standards, organisationsübergreifende Verwaltungsverfahren, interoperable Datenstrukturen sowie neue Formen kooperativer Governance.
Koordinierende Reformen gehen davon aus, dass die funktionale Differenzierung moderner Wohlfahrtsstaaten grundsätzlich erhalten bleiben soll. Verbesserungsbedarf besteht weniger hinsichtlich der Institutionen selbst als hinsichtlich ihrer Zusammenarbeit. Viele aktuelle Vorhaben der Registermodernisierung, der Umsetzung des Once-Only-Prinzips oder der Verwaltungsdigitalisierung folgen dieser Logik.
Koordinierende Reformarchitekturen besitzen erhebliche Modernisierungspotenziale. Sie reduzieren Verwaltungsaufwand, erleichtern den Datenaustausch und verbessern den Zugang zu Leistungen. Gleichzeitig verändern sie die institutionelle Architektur jedoch nur begrenzt. Die historisch entstandene Trennung zwischen Steuer- und Transfersystem bleibt grundsätzlich bestehen.

Die dritte Reformarchitektur geht über **institutionelle Koordination** hinaus und verfolgt eine institutionelle Integration bislang getrennter Regelungsbereiche. Ausgangspunkt ist die Annahme, dass bestimmte Koordinationsprobleme nicht allein durch bessere Zusammenarbeit bestehender Organisationen gelöst werden können. Vielmehr müssen die Beziehungen zwischen den Institutionen selbst neu gestaltet werden.
Kennzeichnend sind gemeinsame Einkommensdefinitionen, integrierte Verwaltungsverfahren, harmonisierte Rechtsbegriffe und eine engere Verzahnung steuerlicher und sozialrechtlicher Instrumente. Ziel ist die Schaffung einer kohärenteren institutionellen Architektur, innerhalb derer unterschiedliche Leistungen nicht lediglich besser koordiniert, sondern auf gemeinsame institutionelle Grundlagen gestellt werden.
Das integrierte Steuer-Transfer-System gehört zu diesem Reformtyp. Seine Besonderheit besteht darin, dass materielle Reformen, Verwaltungsmodernisierung und Digitalisierung nicht getrennt behandelt, sondern als Bestandteile einer gemeinsamen institutionellen Neuordnung verstanden werden. Institutionelle Integration bildet damit den Kern der Reformarchitektur und nicht lediglich deren administratives Begleitprogramm.
Denkbar sind auch Reformarchitekturen, die nur eine Teilintegration vorsehen. Dazu gehören die Empfehlungen der Sozialstaatskommission, die zwar nicht über das Sozialsystem hinausgehen, aber eine Integration von steuerfinanzierten Sozialleistungen vorsehen, oder der ursprüngliche Vorschlag des Bündnis Kindergrundsicherung, in dem eine Integration von Steuer- und Sozialleistungen vorgeschlagen wird, aber nur für die Absicherung von Kindern.

Schließlich lassen sich **transformative Reformarchitekturen** unterscheiden. Sie zielen nicht auf die Weiterentwicklung bestehender Institutionen, sondern auf deren grundlegende Neugestaltung. Typische Beispiele sind Konzepte eines bedingungslosen bzw- garantierten Grundeinkommens oder einer umfassenden negativen Einkommensteuer (Friedman 1962; Van Parijs und Vanderborght 2017). Gemeinsam ist diesen Ansätzen die Absicht, bestehende Institutionensysteme weitgehend durch ein neues Organisationsprinzip zu ersetzen.
Transformative Reformarchitekturen besitzen den Vorteil hoher institutioneller Einfachheit und versprechen erhebliche Reduktionen administrativer Komplexität. Gleichzeitig stellen sie die größten politischen und rechtlichen Anforderungen. Sie greifen tief in bestehende wohlfahrtsstaatliche Arrangements ein und setzen daher einen deutlich höheren politischen Konsens voraus als parametrische oder koordinierende Reformen.
Die vier Reformarchitekturen sind nicht als konkurrierende Alternativen zu verstehen. Vielmehr beschreiben sie unterschiedliche Ebenen institutionellen Wandels. Parametrische Reformen können koordinierende Maßnahmen ergänzen; koordinierende Reformen können Voraussetzungen integrierender Reformen schaffen; integrierende Reformen können wiederum Elemente transformativer Reformen aufnehmen, ohne selbst einen vollständigen

Systemwechsel anzustreben. Reformarchitekturen sind daher als idealtypische Entwicklungsrichtungen zu verstehen, zwischen denen vielfältige Übergänge bestehen.
Aus dieser Perspektive verändert sich zugleich die Einordnung des integrierten Steuer-Transfer-Systems. Es erscheint weder als isolierter Reformvorschlag noch als Variante eines bedingungslosen Grundeinkommens. Vielmehr repräsentiert es eine eigenständige integrierende Reformarchitektur, deren Ziel in der Verbesserung institutioneller Kohärenz durch die systematische Verbindung von Steuerrecht, Sozialleistungsrecht und Verwaltungsorganisation besteht.

6.3. DAS BÜRGERGELD ALS ÜBERWIEGEND PARAMETRISCHE REFORMARCHITEKTUR

Mit dem Bürgergeld wurde 2023 die umfangreichste Reform der Grundsicherung seit Einführung des Arbeitslosengeldes II umgesetzt. In Politik und Öffentlichkeit wurde sie vielfach als sozialpolitischer Paradigmenwechsel interpretiert. Die Beiträge des von Opielka und Wilke (2024) herausgegebenen Sammelbandes *Der weite Weg zum Bürgergeld* zeigen, dass die Reform aus unterschiedlichen fachlichen Perspektiven sehr unterschiedlich bewertet wird: als sozialpolitische Korrektur der Hartz-IV-Reformen, als arbeitsmarktpolitische Neujustierung, als verwaltungsrechtliche Anpassung oder als unvollendeter Schritt hin zu einer umfassenderen Reform des Sozialstaats (Opielka und Wilke 2024).
Aus der Perspektive der in dieser Studie entwickelten Typologie lässt sich das Bürgergeld als **überwiegend parametrische Reformarchitektur** charakterisieren. Es verändert zahlreiche Parameter der bestehenden Grundsicherung, ohne deren institutionelle Architektur grundlegend neu zu ordnen. Reformiert wurden Leistungsparameter, Anspruchsvoraussetzungen und Verfahrensregeln, während die institutionellen Zuständigkeiten und Koordinationsmechanismen weitgehend bestehen bleiben.
Dies wird an den Reformelementen deutlich. Das Bürgergeld erhöht die Regelsätze, erweitert Karenzzeiten und Schonvermögen, stärkt Weiterbildung und Qualifizierung und verändert die Sanktionsregelungen. Gleichzeitig wurden einzelne Verfahrensabläufe modernisiert und stärker auf Kooperation zwischen Leistungsberechtigten und Jobcentern ausgerichtet. Diese Änderungen beeinflussen die materielle Ausgestaltung der Grundsicherung teilweise erheblich. Die institutionellen Beziehungen zwischen Steuerrecht, Sozialleistungsrecht und Verwaltungsorganisation bleiben dagegen nahezu unverändert.
Gerade diese Differenz wird in mehreren Beiträgen des Sammelbandes sichtbar. Sielaff und Wilke (2024) zeigen, dass die Nichtinanspruchnahme existenzsichernder Leistungen nicht allein auf individuelle Informationsdefizite zurückgeführt werden kann, sondern wesentlich durch institutionelle Komplexität und administrative Anforderungen geprägt wird. Eine Reform der Leistungsparameter allein beseitigt diese strukturellen Ursachen nicht.
Auch die Diskussion um Leistungsminderungen verweist auf diesen Zusammenhang. Beetz und von Harbou (2024) analysieren die Umstellung von Sanktionen auf Leistungsminderungen als wichtigen normativen Perspektivwechsel innerhalb des Bürgergeldes. Die institutionelle Organisation der Leistungsgewährung wird dadurch jedoch nicht verändert; insbesondere bleiben Antragserfordernisse, Zuständigkeitsabgrenzungen und die Trennung zwischen Steuer- und Transfersystem bestehen.
Aus Sicht der institutionellen Kohärenz ist daher entscheidend, dass die historisch gewachsene Fragmentierung der Existenzsicherung weitgehend erhalten bleibt. Die Jobcenter bleiben eigenständige Leistungsträger. Einkommen wird weiterhin nach unterschiedlichen Rechtsgrundlagen ermittelt. Wohngeld, Kinderzuschlag, Unterhaltsvorschuss und steuerliche Leistungen folgen jeweils eigenen Bemessungsregeln und Verwaltungsverfahren. Für viele Haushalte müssen daher weiterhin mehrere Behörden beteiligt werden.

Die Problematik wird besonders bei erwerbstätigen Leistungsberechtigten sichtbar. Wie in der ursprünglichen ISTS-Studie dargestellt, kann gleichzeitig eine Einkommensteuerpflicht bestehen und ein Anspruch auf Bürgergeld, Wohngeld oder Kinderzuschlag entstehen. Die gegenwärtige Architektur zwingt Betroffene deshalb häufig dazu, mehrere Leistungen mit unterschiedlichen Einkommensdefinitionen bei verschiedenen Behörden zu beantragen. Die daraus resultierende institutionelle Komplexität bildet einen zentralen Ausgangspunkt für die Entwicklung des integrierten Steuer-Transfer-Systems.

Vor diesem Hintergrund war das Bürgergeld kein institutioneller Systemwechsel, sondern eine Weiterentwicklung innerhalb der bestehenden Organisationsstruktur. Seine Stärke liegt in der Verbesserung der materiellen Absicherung sowie in einer weniger punitiven und stärker aktivierenden Ausgestaltung der Grundsicherung. Seine Grenzen ergeben sich daraus, dass die institutionellen Schnittstellen zwischen Steuerrecht, Grundsicherung und weiteren Transferleistungen nahezu unverändert bleiben. Aus der hier entwickelten Perspektive ist entscheidend, dass das Bürgergeld vor allem Parameter des bestehenden Grundsicherungssystems verändert, dessen institutionelle Architektur jedoch weitgehend unverändert lässt.

Der Vergleich mit den folgenden Reformansätzen wird zeigen, dass koordinierende und integrierende Reformarchitekturen an genau dieser Stelle ansetzen. Während das Bürgergeld primär die Ausgestaltung eines bestehenden Systems verändert, richten sie ihren Blick auf die Organisation des Gesamtsystems der Existenzsicherung.

Die Einordnung des Bürgergeldes als überwiegend parametrische Reformarchitektur bedeutet keine Abwertung seiner sozialpolitischen Bedeutung. Parametrische Reformen sind ein charakteristisches Merkmal moderner Wohlfahrtsstaaten, da sie politische Anpassungsfähigkeit mit institutioneller Stabilität verbinden. Gerade in konsensorientierten Demokratien erfolgen sozialpolitische Veränderungen überwiegend schrittweise und bauen auf bestehenden Institutionen auf (Pierson 2001; Thelen 2004). Auch das Bürgergeld ist Ausdruck einer solchen inkrementellen Reformlogik. Es reagiert auf veränderte gesellschaftliche Problemlagen, ohne die institutionellen Grundlagen der Existenzsicherung grundsätzlich infrage zu stellen.

Gleichzeitig zeigt sich jedoch eine strukturelle Grenze parametrischer Reformen. Solange unterschiedliche Sozialleistungen eigenständigen institutionellen Logiken folgen, bleiben ihre Koordinationsprobleme bestehen. Die verschiedenen Leistungssysteme beruhen auf unterschiedlichen Einkommensbegriffen, Anspruchsvoraussetzungen, Verwaltungsverfahren und Zuständigkeiten. Verbesserungen innerhalb eines einzelnen Leistungsbereichs können diese institutionellen Inkonsistenzen nur begrenzt überwinden. Mit jeder weiteren Anpassung wächst vielmehr die Komplexität des Gesamtsystems, weil neue Regelungen in bereits bestehende Strukturen eingefügt werden müssen. Die Wohlfahrtsstaatsforschung spricht in diesem Zusammenhang von einer Schichtung institutioneller Reformen (Layering), bei der neue Elemente bestehende Institutionen ergänzen, ohne deren Grundstruktur aufzulösen (Thelen 2004).

Für die Gewährleistung des Existenzminimums ist diese Beobachtung von besonderer Bedeutung. Das deutsche Sicherungssystem besteht heute aus einer Vielzahl funktional eng miteinander verbundener Leistungen, deren institutionelle Entwicklung historisch jedoch weitgehend getrennt verlief. Steuerrecht, Grundsicherung, Wohngeld, Kinderzuschlag, Unterhaltsvorschuss und weitere einkommensabhängige Leistungen bilden deshalb kein kohärent gestaltetes Gesamtsystem, sondern eine historisch gewachsene institutionelle Landschaft mit zahlreichen Überschneidungen und Schnittstellen. Die daraus resultierenden Koordinationsprobleme betreffen nicht nur Leistungsberechtigte, sondern auch Verwaltung, Gesetzgebung und Rechtsprechung.

Hier zeigt sich der analytische Mehrwert des in dieser Studie entwickelten Begriffs der **institutionellen Kohärenz.** Parametrische Reformen können materielle Leistungen verbessern und neue sozialpolitische Akzente setzen, ohne dass dadurch die institutionelle Kohärenz des Gesamtsystems wesentlich zunimmt. Institutionelle Kohärenz verlangt nicht allein bessere

Leistungen, sondern eine konsistente Abstimmung derjenigen Institutionen, die gemeinsam für die Sicherung des Existenzminimums verantwortlich sind. Die entscheidende Frage lautet daher nicht nur, **wie hoch** Leistungen ausfallen, sondern auch, **wie** unterschiedliche Institutionen miteinander verbunden sind und ob ihre Verfahren, Zuständigkeiten und Entscheidungslogiken ein konsistentes Gesamtsystem bilden.

Vor diesem Hintergrund verschiebt sich die Perspektive der folgenden Abschnitte. Während das Bürgergeld exemplarisch für eine parametrische Reformarchitektur steht, richten die anschließend untersuchten Reformansätze ihren Schwerpunkt zunehmend auf die institutionelle Organisation des Sozialstaats. Während das Bürgergeld innerhalb der bestehenden institutionellen Architektur verbleibt, richtet sich die Kindergrundsicherung erstmals auf die Integration bislang getrennter familienpolitischer Leistungen. Damit verschiebt sich der Reformfokus von der Anpassung einzelner Leistungsparameter auf Fragen institutioneller Koordination. Die Kindergrundsicherung verfolgt dabei eine koordinierende Reformstrategie, indem sie bestehende Leistungen organisatorisch stärker zusammenführt, ohne deren rechtliche Eigenständigkeit vollständig aufzugeben. Erst integrierende Reformarchitekturen – wie das in diesem Buch entwickelte integrierte Steuer-Transfer-System – zielen darüber hinaus auf eine grundlegende Neuordnung der institutionellen Beziehungen zwischen Steuer- und Transfersystem.

6.4. DIE KINDERGRUNDSICHERUNG ALS KOORDINIERENDE REFORMARCHITEKTUR

Die Debatte um die Kindergrundsicherung unterscheidet sich in mehrfacher Hinsicht von derjenigen um das Bürgergeld. Während das Bürgergeld primär die Ausgestaltung einer bestehenden Sozialleistung reformiert, verfolgt die Kindergrundsicherung den Anspruch, die bislang getrennten familienbezogenen Leistungen stärker aufeinander abzustimmen. Im Mittelpunkt steht damit weniger die Veränderung einzelner Leistungsparameter als die institutionelle Koordination verschiedener Sicherungssysteme.

Ausgangspunkt der Reformdiskussion ist die seit Langem kritisierte Zersplitterung der Familienförderung. Kindergeld, Kinderzuschlag, Leistungen für Bildung und Teilhabe, Leistungen nach dem SGB II beziehungsweise SGB XII sowie steuerliche Freibeträge verfolgen zwar gemeinsame Ziele der materiellen Absicherung von Kindern und Familien, sind jedoch historisch in unterschiedlichen Rechtsgebieten entstanden. Sie unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Anspruchsvoraussetzungen, Einkommensdefinitionen, Verwaltungsverfahren und zuständigen Behörden erheblich. Zahlreiche Studien weisen darauf hin, dass diese institutionelle Fragmentierung wesentlich zur Nichtinanspruchnahme von Leistungen beiträgt und insbesondere einkommensschwache Familien vor erhebliche administrative Herausforderungen stellt (Becker und Hauser 2005; Harnisch 2019).

Vor diesem Hintergrund gibt es seit Langem eine Diskussion zur Neuordnung der Kinderleistungen und es entwickelte sich der Vorschlag einer Kindergrundsicherung (Becker und Hauser 2010). Der ursprüngliche Vorschlag des Bündnis Kindergrundsicherung sah dabei eine Zusammenlegung unter anderem von Kindergeld, Leistungen der Grundsicherung und des Kinderzuschlags zu einer einheitlichen Kindergrundsicherung vor, die automatisch ausgezahlt werden sollte. In unserer Typologie handelte es sich bei diesem Ursprungsvorschlag um eine (teil-)integrierende Reformarchitektur, weil verschiedene steuer- und sozialrechtliche Leistungen und Regeln verbunden werden sollten.

Aufbauend auf diesen Überlegungen wurde die Kindergrundsicherung zu einem der zentralen sozialpolitischen Reformprojekte der 20. Legislaturperiode. Der Vorschlag ging aber nicht so weit wie der Vorschlag des Bündnis Kindergrundsicherung. Das Grundkonzept bestand darin, mehrere bestehende Leistungen organisatorisch zusammenzuführen und den Zugang zu vereinfachen, ohne die einzelnen Leistungsansprüche vollständig aufzugeben. Konkret

beschränkte sich die Zusammenlegung auf den Kinderzuschlag mit Leistungen der Grundsicherung. Das Kindergeld sollte in Kindergarantiebetrag umbenannt werden, aber weiterhin eine Leistung im Rahmen der Einkommensteuer bleiben. Auch das Bildungs- und Teilhabepaket sollte zwar reformiert, aber nicht komplett integriert werden. Bezüglich des Zugangs war zwar kein No-Stop-Shop geplant, aber es gab den Vorschlag eines Kindergrundsicherungschecks, durch den die Behörden proaktiv auf möglicherweise Berechtigte zugehen sollten. Trotz dieser weitgehenden Veränderungen zielte die Reform aber im Wesentlichen ausdrücklich auf eine bessere Koordination bestehender Institutionen und weniger auf deren grundlegende Neuordnung.

Aus der Perspektive der in dieser Studie entwickelten Typologie handelt es sich deshalb um eine **koordinierende Reformarchitektur.** Anders als parametrische Reformen setzt sie nicht ausschließlich an einzelnen Leistungsregelungen an, sondern an den Beziehungen zwischen bestehenden Institutionen. Koordination wird dabei insbesondere durch gemeinsame Antragsverfahren, stärkeren Datenaustausch, digitale Verwaltungsprozesse sowie eine bessere Abstimmung der beteiligten Behörden angestrebt. Die Eigenständigkeit der beteiligten Leistungssysteme bleibt jedoch grundsätzlich erhalten.

Gerade hierin liegt sowohl die Stärke als auch die Begrenzung dieses Reformansatzes. Gegenüber einer rein parametrischen Reform wird erstmals anerkannt, dass institutionelle Fragmentierung selbst ein sozialpolitisches Problem darstellt. Die Reform richtet ihren Blick damit nicht nur auf die Höhe von Leistungen, sondern auf die Organisation ihrer Gewährung. Verwaltung, Digitalisierung und Leistungsrecht werden als zusammengehörige Reformfelder verstanden. Damit entspricht die Kindergrundsicherung einem allgemeinen Trend moderner Governance, der die Leistungsfähigkeit öffentlicher Institutionen zunehmend von ihrer organisationsübergreifenden Kooperationsfähigkeit abhängig macht (Mayntz 2009; Peters 2018; OECD 2020).

Gleichzeitig bleibt die institutionelle Architektur der Existenzsicherung im Kern unverändert. Die verschiedenen Leistungsarten behalten ihre jeweils eigenen gesetzlichen Grundlagen, Finanzierungslogiken und materiellen Anspruchsvoraussetzungen. Auch unterschiedliche Einkommensdefinitionen und Anrechnungsregeln bestehen weitgehend fort. Die angestrebte Koordination reduziert zwar den Verwaltungsaufwand und kann Zugangsbarrieren abbauen, beseitigt jedoch nicht die strukturellen Ursachen institutioneller Fragmentierung.

Diese Begrenzung wurde bereits im Gesetzgebungsverfahren deutlich. Die politischen Auseinandersetzungen konzentrierten sich vor allem auf die Finanzierung zusätzlicher Leistungen sowie auf die organisatorische Umsetzung innerhalb der Familienkassen. Demgegenüber rückte die grundlegendere Frage einer institutionellen Integration familienbezogener Leistungen gegenüber steuerrechtlichen Regelungen zunehmend in den Hintergrund. Das letztlich nicht realisierte Reformprojekt zeigt damit exemplarisch die politischen Schwierigkeiten koordinierender Reformarchitekturen: Sie erkennen institutionelle Fragmentierung zwar als Problem an, verfügen jedoch nur über begrenzte Möglichkeiten, diese innerhalb bestehender Organisationsstrukturen tatsächlich zu überwinden.

Aus der Perspektive institutioneller Kohärenz stellt die Kindergrundsicherung dennoch einen wichtigen Entwicklungsschritt dar. Erstmals wird die Organisation sozialstaatlicher Leistungen selbst zum Gegenstand der Reform. Nicht allein die materielle Ausgestaltung, sondern auch Verwaltungsverfahren, Datenflüsse und institutionelle Schnittstellen werden als sozialpolitisch relevante Gestaltungsfelder verstanden. Damit verschiebt sich der Fokus der Reformdiskussion von einzelnen Leistungsansprüchen auf die Architektur des Sozialstaats.

Gerade hierin liegt ihre Bedeutung für die weitere Entwicklung der Existenzsicherung. Koordinierende Reformarchitekturen machen sichtbar, dass die Leistungsfähigkeit des Sozialstaats zunehmend von der Qualität institutioneller Zusammenarbeit abhängt. Sie markieren damit den Übergang von einer primär leistungsrechtlichen zu einer institutionellen Reformperspektive. Zugleich zeigen sie aber auch, dass Koordination allein die historisch

entstandenen Parallelstrukturen des Steuer- und Transfersystems nur begrenzt überwinden kann. Wo unterschiedliche Institutionen weiterhin auf getrennten Rechtsgrundlagen, eigenen Einkommensbegriffen und separaten Verwaltungsverfahren beruhen, bleiben die Möglichkeiten institutioneller Kohärenz notwendigerweise begrenzt.

Damit bildet die Kindergrundsicherung als Konzeption eine wichtige Zwischenstufe innerhalb der hier entwickelten Typologie. Sie geht über parametrische Reformen hinaus, indem sie institutionelle Beziehungen ausdrücklich zum Gegenstand der Reform macht. Zugleich bleibt sie deutlich hinter integrierenden Reformarchitekturen zurück, da sie die bestehenden Institutionen nicht neu ordnet, sondern ihre Zusammenarbeit verbessert. Gerade diese Zwischenstellung erklärt ihre große sozialpolitische Bedeutung ebenso wie ihre strukturellen Grenzen. Die Kindergrundsicherung markiert damit einen wichtigen Zwischenschritt institutioneller Integration. Sie verdeutlicht zugleich die Grenzen sektoraler Reformen, solange vergleichbare Integrationsschritte in den übrigen Bereichen der Existenzsicherung ausbleiben.

6.5. DIE KOMMISSION *SOZIALSTAAT DER ZUKUNFT* UND DER VORSCHLAG DES WISSENSCHAFTLICHEN BEIRATS BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN

Mit dem Abschlussbericht der Kommission *Sozialstaat der Zukunft* (BMAS 2026) liegt erstmals seit den Hartzreformen ein umfassendes Reformkonzept für die steuerfinanzierte Existenzsicherung vor. Die Kommission beschränkt sich nicht auf einzelne Leistungsbereiche, sondern entwickelt ein Gesamtkonzept für die Weiterentwicklung von Bürgergeld, Grundsicherung, Wohngeld und Kinderzuschlag. Damit überschreitet sie die Logik isolierter Einzelreformen und formuliert einen institutionellen Reformansatz für das Gesamtsystem der steuerfinanzierten Mindestsicherung. Diese Bedeutung wird in der öffentlichen Debatte bislang häufig unterschätzt.

Im Mittelpunkt der Empfehlungen steht die Zusammenführung der Leistungen nach dem SGB II und SGB XII mit den bislang vorgelagerten Leistungen Wohngeld und Kinderzuschlag zu einer einheitlichen Grundsicherung. Ergänzt wird dieser Vorschlag durch Reformen der Transferentzugsraten, der Verwaltungsorganisation und der Zuständigkeitsverteilung. Ziel ist es, die gegenwärtige institutionelle Zersplitterung der genannten Leistungen zu überwinden, Verwaltungsverfahren zu vereinfachen und Fehlanreize im Leistungsbezug abzubauen. Die Kommission verbindet damit leistungsrechtliche, organisatorische und administrative Reformelemente zu einer gemeinsamen Reformstrategie.

Gerade hierin liegt die Stärke des Reformansatzes. Die Kommission erkennt ausdrücklich an, dass die Fragmentierung der steuerfinanzierten Existenzsicherung erhebliche Effizienz- und Gerechtigkeitsprobleme verursacht. Insbesondere die Vielzahl unterschiedlicher Zuständigkeiten, Antragsverfahren und Einkommensdefinitionen erschwert sowohl den Leistungszugang als auch eine konsistente Verwaltungssteuerung. Die vorgeschlagene Bündelung mehrerer Leistungen stellt deshalb einen wichtigen Schritt in Richtung größerer institutioneller Kohärenz dar. Im Unterschied zu früheren Reformen wird institutionelle Komplexität selbst zum Gegenstand sozialpolitischer Gestaltung.

Aus Sicht der institutionellen Integration bleiben jedoch erhebliche Grenzen bestehen. Wie wir an anderer Stelle ausführlich gezeigt haben (Opielka et al. 2026), verlagert die Kommission wesentliche Schnittstellenprobleme innerhalb des Transfersystems, ohne sie grundsätzlich aufzulösen. Erwerbstätige mit niedrigen Einkommen bleiben weiterhin zugleich Steuerpflichtige und Transferempfänger. Die institutionelle Trennung zwischen Einkommensteuer und existenzsichernden Transfers bleibt bestehen. Ebenso wird das Problem der verdeckten Armut beziehungsweise der Nichtinanspruchnahme von Leistungen nur indirekt adressiert, da weiterhin bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen beantragt werden müssen.

Schon zuvor wurde eine umfassende wissenschaftliche Reformkonzeption zur institutionellen Neuordnung der Existenzsicherung in Deutschland mit dem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen Vorschläge für eine Reform der Grundsicherung vorgelegt (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2023). Das Gutachten geht weit über punktuelle Veränderungen einzelner Leistungen hinaus und entwickelt ein konsistentes Reformmodell für die organisatorische und leistungsrechtliche Integration der Grundsicherung. Für die Entwicklung des integrierten Steuer-Transfer-Systems (ISTS) stellte es deshalb einen zentralen Referenzpunkt dar. Die in der DIFIS-Studie entwickelte Reformarchitektur knüpft ausdrücklich an die Problemdiagnose und wesentliche Reformprinzipien des Beirats an, entwickelt diese jedoch im Hinblick auf die institutionelle Integration von Steuer- und Transfersystem konsequent weiter (Strengmann-Kuhn et al. 2025; Opielka et al. 2026).

Ausgangspunkt des Gutachtens ist die Diagnose einer strukturellen Fragmentierung der existenzsichernden Leistungen (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2023). Der Wissenschaftliche Beirat beschränkt seine Analyse dabei nicht auf das Bürgergeld, sondern erweitert den Blick auf die vorgelagerten Leistungen des Wohngeldes, des Kinderzuschlags und des Kindergeldes, die er als ‚Grundsicherung 2' bezeichnet. Bereits diese Perspektiverweiterung macht deutlich, dass die institutionellen Probleme der Existenzsicherung nicht auf einzelne Sozialleistungen beschränkt sind, sondern aus dem historisch gewachsenen Nebeneinander unterschiedlicher Rechtskreise, Einkommensdefinitionen, Zuständigkeiten und Verwaltungsverfahren resultieren.

Der Wissenschaftliche Beirat identifiziert drei grundlegende Strukturprobleme des bestehenden Systems (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2023). Erstens erhalten Haushalte mit vergleichbaren Bedarfen je nach zuständigem Leistungssystem unterschiedlich hohe Leistungen. Zweitens entstehen aufgrund unterschiedlicher Anrechnungsregeln erhebliche Unterschiede bei den effektiven Grenzbelastungen, wodurch Erwerbsanreize beeinträchtigt und das System für Leistungsberechtigte kaum nachvollziehbar wird. Drittens führt die Verteilung der Leistungen auf verschiedene Behörden und Rechtskreise zu hohen administrativen Kosten, erheblichen Koordinationsproblemen und einer zusätzlichen Belastung der Leistungsberechtigten. Diese Diagnose deckt sich weitgehend mit den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung (Strengmann-Kuhn et al. 2025).

Auch hinsichtlich der Reformsystematik bestehen erhebliche Gemeinsamkeiten. Der Wissenschaftliche Beirat schlägt vor, die existenzsichernden Leistungen entlang der zentralen Bedarfsdimensionen – Regelbedarf für Erwachsene, Leistungen für Kinder, Wohnkosten sowie Mehrbedarfe – neu zu ordnen und innerhalb einer einheitlichen Grundsicherung zusammenzuführen (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2023). Diese Differenzierung wurde auch bei der Entwicklung des ISTS übernommen, da sie eine systematische und transparente Strukturierung der verschiedenen Leistungsbestandteile ermöglicht und zugleich den funktionalen Zusammenhang der Existenzsicherung verdeutlicht (Strengmann-Kuhn et al. 2025).

In der in der vorliegenden Studie entwickelten Typologie institutioneller Reformarchitekturen lassen sich die Empfehlungen der KSR und der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats als **(teil-)integrierende Reformarchitekturen** einordnen. Ziel ist die Überwindung der institutionellen Zersplitterung durch eine Zusammenführung bislang getrennter Leistungen innerhalb einer gemeinsamen Verwaltungsstruktur. Im Mittelpunkt steht dabei ein **One-Stop-Shop-Modell,** bei dem die Leistungsberechtigten ihre existenzsichernden Ansprüche gegenüber einer zentral zuständigen Behörde geltend machen können. Gegenüber der bisherigen institutionellen Fragmentierung stellt dies einen erheblichen Integrationsfortschritt dar.

Es besteht allerdings die Gefahr, dass es bei der Umsetzung nur zu einer koordinierenden Reformarchitektur kommt. In dem Bericht der Sozialstaatskommission wird einerseits zwischen existenzsichernden und existenzunterstützenden Leistungen unterschieden und

andererseits soll an der administrativen Trennung zwischen Jobcentern (für Erwerbsfähige) und Sozialämtern (für Nichterwerbsfähige) festgehalten werden. Für diese beide Binnendifferenzierungen stellt sich letztlich die Frage, ob an bestehenden getrennten Regeln mehr oder weniger festgehalten wird oder ob es tatsächlich wie von der Kommission vorgesehen zu neuen einheitlichen Regeln für ein integriertes System kommt.

Gerade weil die Empfehlungen der KSR und das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats die bislang weitreichendsten Reformkonzeptionen darstellen, wird zugleich deutlich, an welchem Punkt das integrierte Steuer-Transfer-System ansetzt und über diesen Ansatz hinausgeht (Strengmann-Kuhn et al. 2025; Opielka et al. 2026). Der grundlegende Unterschied besteht nicht in der Problemdiagnose, sondern in der institutionellen Reformarchitektur. Während die KSR und der Wissenschaftliche Beirat Sozialleistungen organisatorisch integrieren, integriert das ISTS Steuer- und Sozialleistungssystem.

Besonders deutlich wird dieser Unterschied bei der Absicherung erwerbstätiger Haushalte mit niedrigen Einkommen. Während die Kommission und der Wissenschaftliche Beirat die Integration von Wohngeld und Kinderzuschlag in eine einheitliche Grundsicherung empfiehlt, verbleiben diese Haushalte weiterhin im Transfersystem. Das von uns entwickelte integrierte Steuer-Transfer-System verfolgt demgegenüber einen anderen institutionellen Ansatz: Einkommen oberhalb des steuerlichen Grundfreibetrags werden unmittelbar über das Einkommensteuersystem durch einen integrierten Steuer-Transfer-Tarif entlastet (‚No-Stop-Shop' statt ‚One-Stop-Shop'). Dadurch entfällt für große Gruppen der gleichzeitige Bezug von Steuer- und Transferleistungen, und die automatische Auszahlung reduziert zugleich das Problem der Nichtinanspruchnahme erheblich.

Das ISTS verfolgt daher nicht primär das Ziel, neue organisatorische Einheiten oder einen zentralen Leistungsträger zu schaffen. Vielmehr werden standardisierbare Bestandteile der Existenzsicherung soweit wie möglich in das bestehende Einkommensteuerverfahren integriert und auf Grundlage der bereits vorhandenen Einkommensdaten automatisiert berechnet und ausgezahlt (Strengmann-Kuhn et al. 2025). Die Finanzverwaltung übernimmt dabei die standardisierte Gewährung existenzsichernder Leistungen, während die Sozialverwaltungen sich auf diejenigen Aufgaben konzentrieren können, die individuelle Beratung, persönliche Unterstützung und komplexe Bedarfslagen erfordern (Strengmann-Kuhn et al. 2025). Aus einem **One-Stop-Shop** wird damit ein **No-Stop-Shop,** bei dem ein erheblicher Teil der Leistungsgewährung ohne gesonderte Antragstellung erfolgen kann (Opielka et al. 2026).

Dieser Unterschied besitzt erhebliche institutionelle Konsequenzen. Eine Zusammenführung sämtlicher existenzsichernder Leistungen innerhalb der Jobcenter, Sozialämter oder einer neu zu schaffenden Behörde würde zwangsläufig zu einer deutlichen Ausweitung des Kreises der Leistungsberechtigten führen und damit erhebliche zusätzliche Verwaltungskapazitäten erfordern. Das ISTS verfolgt demgegenüber den umgekehrten Weg. Durch die Nutzung der bereits vorhandenen steuerlichen Infrastruktur werden standardisierte Leistungsfälle automatisiert bearbeitet. Dadurch werden die Jobcenter und Sozialämter entlastet und können ihre Ressourcen stärker auf arbeitsmarktbezogene Förderung, soziale Beratung sowie komplexe Unterstützungsbedarfe konzentrieren (Strengmann-Kuhn et al. 2025; Opielka et al. 2026). Institutionelle Integration bedeutet hier somit nicht organisatorische Zentralisierung, sondern funktionale Neuverteilung der Verwaltungsaufgaben auf der Grundlage digital vernetzter Verwaltungsstrukturen.

Damit verdeutlicht der Vergleich zwischen den Empfehlungen der KSR und dem Reformvorschlag des Wissenschaftlichen Beirats auf der einen Seite und dem ISTS auf der anderen Seite zugleich die unterschiedliche Reichweite integrierender Reformarchitekturen. Die Empfehlungen der KSR und der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats stellen einen entscheidenden Schritt zur institutionellen Kohärenz innerhalb des Sozialleistungssystems dar. Das integrierte Steuer-Transfer-System erweitert diese Integrationslogik auf das Verhältnis zwischen Steuer- und Transfersystem und entwickelt sie zu einer umfassenden institutionellen

Reformarchitektur weiter (Strengmann-Kuhn et al. 2025; Opielka et al. 2026). Es verbindet die Vereinfachung der Leistungsgewährung mit einer stärkeren Automatisierung, einer Reduzierung administrativer Belastungen sowie einer verbesserten Abstimmung zwischen Finanz- und Sozialverwaltung. Institutionelle Integration wird damit nicht allein als organisatorische Zusammenführung von Leistungen verstanden, sondern als funktionale Neuordnung der institutionellen Arbeitsteilung zwischen Steuerverwaltung und Sozialverwaltung. Gerade hierin liegt der entscheidende Unterschied zwischen beiden Reformkonzeptionen und der spezifische Beitrag des ISTS zur Weiterentwicklung der Reformdebatte.

6.6. REFORMARCHITEKTUREN IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

Die Diskussion über die Zukunft der Existenzsicherung wird längst nicht mehr ausschließlich auf nationaler Ebene geführt. Nahezu alle entwickelten Wohlfahrtsstaaten stehen vor vergleichbaren Herausforderungen. Demografischer Wandel, Veränderungen der Erwerbsbiografien, zunehmende Einkommensvolatilität, Digitalisierung der Verwaltung sowie steigende Anforderungen an Transparenz und Bürgerorientierung haben in vielen Ländern Reformprozesse ausgelöst, die über einzelne Leistungsanpassungen hinausreichen. Gemeinsam ist diesen Reformen die Suche nach institutionellen Lösungen für ein Problem, das sich aus der historischen Ausdifferenzierung moderner Wohlfahrtsstaaten ergibt: der zunehmenden Komplexität der Beziehungen zwischen Steuerrecht, Sozialleistungen und öffentlicher Verwaltung (Barr 2020; Atkinson 2015; OECD 2023).
Die internationale Diskussion wird dabei häufig anhand einzelner Reforminstrumente geführt. Verglichen werden beispielsweise Universal Credit im Vereinigten Königreich, Negative-Einkommensteuer-Konzepte, Earned Income Tax Credits, Grundeinkommensmodelle oder digitale Verwaltungsplattformen. Diese Perspektive bleibt jedoch häufig auf einzelne Politikfelder beschränkt. Weniger Aufmerksamkeit erhält die institutionelle Architektur, innerhalb derer diese Instrumente wirken. Gerade hier setzt die in dieser Studie entwickelte Typologie der Reformarchitekturen an. Sie erlaubt es, internationale Reformen und Reformvorschläge nicht nur nach ihren sozialpolitischen Zielsetzungen, sondern auch nach ihrer institutionellen Logik zu vergleichen.
Die in Kapitel 6.2 entwickelte Typologie lässt sich auch hier anwenden. Einige Reformen konzentrieren sich auf die Anpassung einzelner Leistungsparameter und entsprechen damit parametrischen Reformarchitekturen. Andere verfolgen eine stärkere Koordination bestehender Institutionen, indem Verwaltungsverfahren vereinheitlicht, Datenstrukturen harmonisiert oder gemeinsame Anlaufstellen geschaffen werden. Wieder andere integrieren bislang getrennte Steuer- und Transfersysteme zumindest teilweise miteinander. Schließlich existieren transformative Reformkonzepte, die bestehende Institutionensysteme durch neue Organisationsprinzipien ersetzen wollen.

Koordinierende Reformarchitekturen: Verwaltungsintegration ohne institutionelle Verschmelzung – die wohl häufigste Form institutioneller Modernisierung besteht international in der Verbesserung administrativer Koordination. Ausgangspunkt ist die Einsicht, dass Bürger*innen staatliche Leistungen häufig als zusammenhängende öffentliche Dienstleistungen wahrnehmen, während diese innerhalb der Verwaltung auf unterschiedliche Organisationen, Rechtsgrundlagen und Verfahren verteilt sind. Reformen zielen deshalb auf die Vereinfachung von Verwaltungsprozessen, ohne die institutionelle Eigenständigkeit der beteiligten Organisationen grundsätzlich aufzugeben (Pollitt und Bouckaert 2017; OECD 2020).
Ein prominentes Beispiel bildet der britische **Universal Credit,** der trotz seines Namens kein Tax Credit, sondern eine bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistung ist. Mit seiner Einführung wurden sechs unterschiedliche einkommensabhängige Leistungen in einem gemeinsamen

Leistungssystem zusammengeführt. Ziel war insbesondere die Vereinfachung der Leistungsgewährung, die Verringerung administrativer Komplexität sowie die Verbesserung der Erwerbsanreize durch ein einheitliches Entzugsregime. Institutionell handelt es sich jedoch nicht um eine Integration von Steuer- und Transfersystem, sondern um eine Zusammenführung verschiedener Transferleistungen innerhalb einer gemeinsamen Verwaltungsarchitektur. Einkommensteuer und Sozialversicherung bleiben organisatorisch eigenständig; ebenso bleibt die Leistungsgewährung grundsätzlich antragsgebunden.
Ähnliche Entwicklungslinien finden sich in Kanada, Australien und Neuseeland. Dort wurden zentrale Bürgerportale, gemeinsame Servicezentren und organisationsübergreifende Verwaltungsverfahren geschaffen, um den Zugang zu staatlichen Leistungen zu erleichtern. Die Verwaltung erscheint gegenüber den Bürger*innen zunehmend als integrierter Dienstleister, während ihre institutionelle Binnenstruktur weitgehend erhalten bleibt (OECD 2020).
Besondere Aufmerksamkeit verdient in diesem Zusammenhang Estland. Die estnische Verwaltungsmodernisierung gilt international als Vorreiter digitaler Governance. Grundlage bildet das sogenannte **Once-Only-Prinzip,** nach dem personenbezogene Informationen von staatlichen Stellen grundsätzlich nur einmal erhoben werden dürfen. Unterschiedliche Behörden greifen anschließend auf dieselben Datenbestände zurück. Diese Architektur reduziert den Verwaltungsaufwand erheblich und verbessert die Nutzerfreundlichkeit staatlicher Leistungen. Gleichwohl ersetzt sie institutionelle Integration nicht. Vielmehr handelt es sich um eine hoch entwickelte koordinierende Reformarchitektur, welche die Zusammenarbeit bestehender Institutionen verbessert, ohne deren funktionale Differenzierung grundsätzlich aufzuheben (OECD 2023; Europäische Kommission 2024).
Gemeinsam ist diesen Reformen ein charakteristisches institutionelles Muster. Sie reduzieren Reibungsverluste zwischen bestehenden Organisationen, harmonisieren Verwaltungsverfahren und stärken digitale Koordination. Die zugrunde liegenden institutionellen Grenzen zwischen Steuerverwaltung, Sozialverwaltung und weiteren Behörden bleiben jedoch weitgehend erhalten. Institutionelle Kohärenz wird somit vor allem durch bessere Kooperation erreicht, nicht durch eine grundlegende Neuordnung der institutionellen Architektur.

Steuerintegrierende Reformarchitekturen: Von der negativen Einkommensteuer zu Tax Credits – eine zweite Entwicklungslinie internationaler Reformen verfolgt nicht primär die organisatorische Integration von Verwaltungsverfahren, sondern die stärkere Verknüpfung von Steuer- und Transfersystem. Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass beide Systeme dieselbe ökonomische Grundlage – das verfügbare Einkommen privater Haushalte – betreffen und daher gemeinsam betrachtet werden sollten. Bereits seit den 1960er-Jahren wird deshalb diskutiert, ob existenzsichernde Leistungen unmittelbar über das Einkommensteuersystem gewährt werden können, anstatt hierfür eigenständige Transferinstitutionen vorzuhalten.
Den theoretischen Ausgangspunkt dieser Debatte bildete Milton Friedmans Konzept einer negativen Einkommensteuer (Friedman 1962). Danach erhalten Haushalte unterhalb einer definierten Einkommensgrenze einen Transfer, der automatisch mit steigendem Einkommen abgeschmolzen wird. James Tobin (1966) entwickelte diesen Gedanken unabhängig weiter und verband ihn mit wohlfahrtsstaatlichen Zielsetzungen der Armutsbekämpfung. Trotz erheblicher Unterschiede in ihren normativen Begründungen teilten beide Ansätze die institutionelle Grundidee, Steuer- und Transfersystem nicht länger getrennt zu organisieren, sondern als Bestandteile eines gemeinsamen Einkommenssystems zu verstehen. Der Vorschlag von Friedman zielte allerdings nicht auf eine Integration ab, sondern fällt in unserer Typologie unter die Kategorie einer transformativen Reformarchitektur, weil nach seinen Vorstellungen dadurch sämtliche Sozialleistungen ersetzt werden sollten.
Die internationale Reformpraxis hat diese Konzepte aufgegriffen, allerdings nur teilweise. Im Gegensatz zu Deutschland gibt es in vielen Ländern Formen von negativen Einkommensteuern bzw. Tax Credits (Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags 2015;

Laun 2019) Vollständige negative Einkommensteuern wurden bislang in keinem größeren Wohlfahrtsstaat eingeführt. Stattdessen entstanden zahlreiche **steuerbasierte Transferinstrumente,** die bestimmte Zielgruppen über das Steuerrecht unterstützen, ohne das bestehende Sozialleistungssystem vollständig zu ersetzen. Zu den bekanntesten Beispielen zählen der **Earned Income Tax Credit (EITC)** in den Vereinigten Staaten, die früheren **Working Tax Credits** und **Child Tax Credits** im Vereinigten Königreich sowie die **Canada Workers Benefit** in Kanada (Immervoll und Richardson 2011; OECD 2023).

Diese Instrumente besitzen mehrere gemeinsame Merkmale. Sie nutzen die bestehende Steuerverwaltung als Auszahlungs- und Berechnungsinstanz, beziehen sich auf bereits erhobene Einkommensdaten und reduzieren dadurch den administrativen Aufwand gegenüber eigenständigen Transferverfahren. Zugleich bleiben sie jedoch auf einzelne Personengruppen oder bestimmte Einkommenssituationen beschränkt. Weder ersetzen sie die klassische Grundsicherung noch führen sie zu einer institutionellen Integration der gesamten Existenzsicherung. Steuerliche und sozialrechtliche Sicherungssysteme bestehen weiterhin nebeneinander und folgen unterschiedlichen Regelungslogiken.

Die Forschung bewertet diese Entwicklung überwiegend positiv, weist jedoch zugleich auf ihre Grenzen hin. Steuerbasierte Transferinstrumente können Arbeitsanreize verbessern, Verwaltungskosten senken und die Inanspruchnahme erhöhen. Gleichzeitig entstehen neue Herausforderungen hinsichtlich Transparenz, Zielgenauigkeit und Verteilungsgerechtigkeit. Insbesondere dann, wenn steuerliche Transfers neben eigenständigen Sozialleistungen bestehen bleiben, können erneut komplexe Wechselwirkungen zwischen unterschiedlichen Einkommensdefinitionen und Anrechnungsregelungen entstehen (Atkinson 2015; Barr 2020; Immervoll und Pearson 2009).

Aus institutioneller Perspektive handelt es sich daher um **teilintegrierende Reformarchitekturen.** Sie überschreiten zwar die traditionelle Trennung von Steuer- und Transferpolitik, beziehen diese Integration jedoch jeweils nur auf einzelne Leistungsbereiche oder Zielgruppen. Das zugrunde liegende Institutionensystem bleibt insgesamt fragmentiert. Die historische Entwicklung zeigt damit zugleich die Grenzen einer selektiven Steuerintegration: Solange nur einzelne Transferleistungen steuerlich organisiert werden, entstehen neue Schnittstellen zwischen integrierten und nicht integrierten Leistungsbereichen.

Gerade dieser Befund besitzt für die Entwicklung des integrierten Steuer-Transfer-Systems besondere Bedeutung. Das ISTS knüpft an die internationale Tradition steuerintegrierter Reformen an, übernimmt jedoch nicht deren selektiven Charakter. Steuerintegration wird nicht als Instrument zur Förderung einzelner Gruppen verstanden, sondern als institutionelles Organisationsprinzip der Existenzsicherung insgesamt. Die Integration von Steuer- und Transfersystem erhält dadurch eine qualitativ andere Funktion. Sie dient nicht allein der Verbesserung einzelner Arbeitsanreize oder der Vereinfachung bestimmter Transferleistungen, sondern der Erhöhung der institutionellen Kohärenz des gesamten Systems.

Diese Weiterentwicklung verdeutlicht zugleich einen grundlegenden Unterschied zwischen den internationalen Tax-Credit-Modellen und dem ISTS. Während Tax Credits bestehende Sozialleistungssysteme ergänzen, verändert das ISTS die institutionelle Arbeitsteilung zwischen Steuerverwaltung und Sozialverwaltung selbst. Steuerrecht wird nicht lediglich als Finanzierungsinstrument genutzt, sondern als Bestandteil einer neuen institutionellen Architektur der Existenzsicherung. Die internationale Diskussion liefert damit wichtige Vorbilder für einzelne Reformelemente, erreicht jedoch bislang nicht die systematische Integration, die dem ISTS zugrunde liegt.

Universelle Reformarchitekturen: Grundeinkommen und universelle Sozialleistungen – eine dritte Entwicklungslinie internationaler Reformen verfolgt das Ziel, die Existenzsicherung durch universelle Leistungsansprüche zu vereinfachen. Im Mittelpunkt steht dabei weniger die institutionelle Organisation von Steuer- und Transfersystem als vielmehr die

Ausgestaltung sozialer Rechte. Universelle Leistungen werden unabhängig von individuellen Bedürftigkeitsprüfungen oder komplexen Anspruchsvoraussetzungen gewährt und sollen dadurch sowohl Armut als auch Nichtinanspruchnahme reduzieren sowie die Legitimität sozialstaatlicher Leistungen stärken (Atkinson 2015; Van Parijs und Vanderborght 2017).
Internationale Beispiele reichen von universellen Kindergeldsystemen in Deutschland und den nordischen Ländern über die Canada Child Benefit bis hin zum Alaska Permanent Fund Dividend, der allen dauerhaft ansässigen Einwohner*innen jährlich einen gleichen Betrag aus den Erträgen des staatlichen Ölfonds auszahlt. Gemeinsam ist diesen Modellen die weitgehende Entkopplung sozialer Leistungsansprüche von individuellen Verwaltungsverfahren. Die universelle Leistungsgewährung reduziert sowohl Stigmatisierung als auch Informations- und Zugangshürden und trägt damit zur tatsächlichen Wahrnehmung sozialer Rechte bei (OECD 2023).
Besondere Aufmerksamkeit hat in den vergangenen Jahrzehnten die internationale Diskussion um ein sogenanntes **bedingungsloses Grundeinkommen (BGE)** erfahren. Das Grundeinkommen versteht sich als individueller, regelmäßiger und bedingungsloser Einkommensanspruch aller Bürger*innen und wird normativ vor allem mit Freiheit, gleicher Teilhabe und der Entkopplung sozialer Sicherung von Erwerbsarbeit begründet (Van Parijs und Vanderborght 2017). Die wissenschaftliche Debatte hat dabei eine Vielzahl unterschiedlicher Finanzierungs- und Implementierungsmodelle hervorgebracht, deren Gemeinsamkeit in der Universalisierung des Leistungsanspruchs liegt.
Aus institutioneller Perspektive unterscheiden sich diese Konzepte häufig jedoch grundlegend von einer integrierenden Reformarchitektur. Es gibt aber auch Vorschläge, wie Grundeinkommenselemente systematisch in das bestehende soziale Sicherungssysteme integriert werden können (Strengmann-Kuhn 2017, 2024). Universelle Leistungsgewährung beantwortet zunächst die Frage, **wer** einen Anspruch auf eine Leistung besitzt. Sie beantwortet dagegen nicht notwendigerweise die Frage, **wie** diese Leistung institutionell organisiert wird. Ein Grundeinkommen kann ebenso über eigenständige Sozialbehörden administriert werden wie über das Steuerrecht oder über andere Verwaltungsstrukturen. Universalität stellt daher eine Eigenschaft des Leistungsrechts dar, nicht notwendigerweise der institutionellen Architektur.
Diese analytische Unterscheidung ist für den internationalen Vergleich von erheblicher Bedeutung. In der öffentlichen Diskussion werden universelle Leistungen häufig mit institutioneller Vereinfachung gleichgesetzt. Tatsächlich kann ein universeller Leistungsanspruch die Verwaltung erheblich vereinfachen, weil Bedürftigkeitsprüfungen oder komplexe Anspruchsfeststellungen entfallen. Daraus folgt jedoch nicht zwangsläufig eine institutionelle Integration bislang getrennter Organisationsbereiche. Auch universelle Leistungen können innerhalb fragmentierter Verwaltungsstrukturen organisiert sein und neue Koordinationsprobleme zwischen Steuer-, Sozial- und Fachverwaltungen erzeugen.
Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, Universalität und institutionelle Integration als zwei voneinander unabhängige analytische Dimensionen zu betrachten. Reformen können universell ausgestaltet sein, ohne institutionell integriert zu werden; umgekehrt können sie institutionelle Integration erreichen, ohne universelle Leistungsansprüche einzuführen. Beide Dimensionen können sich gegenseitig verstärken, fallen jedoch weder logisch noch empirisch zusammen.
Für die Einordnung des integrierten Steuer-Transfer-Systems ist diese Differenzierung von zentraler Bedeutung. Das ISTS übernimmt einzelne Elemente universeller Existenzsicherung, insbesondere die weitgehende automatische Gewährung einer existenzsichernden Basiskomponente sowie den Verzicht auf gesonderte Antragserfordernisse für die ergänzenden Steuergutschriften für einen erheblichen Teil der Leistungsberechtigten (Strengmann-Kuhn et al. 2025). Sein innovativer Kern liegt jedoch nicht in der Universalisierung als solcher, sondern in der institutionellen Verknüpfung von Steuer- und Transfersystem. Die

Reformarchitektur des ISTS zielt auf eine kohärente Organisation der Existenzsicherung über die Grenzen traditioneller Verwaltungs- und Rechtsbereiche hinweg.

6.7. DAS ISTS: EINE HYBRIDE INTEGRIERENDE REFORMARCHITEKTUR

Die vorangegangenen Abschnitte haben gezeigt, dass sich Reformen der Existenzsicherung nicht allein nach ihren sozialpolitischen Zielsetzungen unterscheiden, sondern vor allem hinsichtlich ihrer institutionellen Architektur. Parametrische Reformen verändern Leistungsparameter innerhalb bestehender Institutionen. Koordinierende Reformarchitekturen verbessern die Zusammenarbeit bestehender Organisationen und vereinfachen Verwaltungsverfahren, ohne die funktionale Differenzierung der Institutionen grundsätzlich zu verändern. Steuerintegrierende Reformen nutzen das Steuerrecht zur Gewährung einzelner Transferleistungen, belassen jedoch die Grundstruktur des Sozialleistungssystems weitgehend unverändert. Universelle Reformarchitekturen erweitern soziale Leistungsansprüche unabhängig von individuellen Bedürftigkeitsprüfungen, beantworten jedoch nicht notwendigerweise die Frage nach der institutionellen Organisation dieser Ansprüche. Jede dieser Reformlinien adressiert damit spezifische Probleme moderner Wohlfahrtsstaaten, keine von ihnen überwindet jedoch die institutionelle Fragmentierung der Existenzsicherung in ihrer Gesamtheit.

Das integrierte Steuer-Transfer-System verfolgt demgegenüber einen anderen Ausgangspunkt. Es setzt nicht bei einzelnen Leistungsarten oder Verwaltungsverfahren an, sondern bei der institutionellen Organisation der Existenzsicherung insgesamt. Ausgangspunkt ist die Annahme, dass Steuer- und Transfersystem funktional auf dieselbe gesellschaftliche Aufgabe bezogen sind: die Sicherung eines angemessenen verfügbaren Einkommens unter den Bedingungen marktwirtschaftlicher Einkommensverteilung. Historisch wurden beide Systeme jedoch unterschiedlichen Verwaltungsorganisationen, unterschiedlichen Rechtsgebieten und unterschiedlichen politischen Entscheidungsprozessen zugeordnet. Daraus entstehen Koordinationsprobleme, Mehrfachzuständigkeiten, unterschiedliche Einkommensdefinitionen sowie erhebliche Belastungen sowohl für Leistungsberechtigte als auch für die Verwaltung selbst (Strengmann-Kuhn et al. 2025).

Vor diesem Hintergrund lässt sich das integrierte Steuer-Transfer-System als **hybride integrierende Reformarchitektur** charakterisieren. Hybrid ist das Modell, weil es Elemente verschiedener, zum Teil international erprobter Reformansätze miteinander verbindet. Es übernimmt die Idee einer engen Verknüpfung von Besteuerung und Einkommenssicherung, wie sie seit der Debatte um die negative Einkommensteuer entwickelt wurde. Es greift zugleich die internationale Entwicklung hin zu stärker automatisierten und digital unterstützten Verwaltungsverfahren auf und nutzt schließlich universelle Elemente der Existenzsicherung, soweit diese zur Verbesserung von Zugänglichkeit, Transparenz und Nichtinanspruchnahme beitragen können. Seine Eigenständigkeit liegt jedoch gerade darin, dass diese Reformelemente nicht nebeneinanderstehen, sondern innerhalb einer gemeinsamen institutionellen Architektur aufeinander bezogen werden.

Im Unterschied zu einer bloßen Kombination einzelner Instrumente verfolgt das ISTS einen institutionellen Integrationsanspruch. Ausgangspunkt ist nicht die Optimierung isolierter Leistungen oder Verwaltungsverfahren, sondern die Einsicht, dass Steuerrecht und soziale Sicherung funktional auf dieselbe gesellschaftliche Aufgabe bezogen sind: die Verteilung verfügbarer Einkommen unter den Bedingungen moderner Marktwirtschaften. Die historisch gewachsene organisatorische Trennung beider Systeme erzeugt Koordinationsprobleme, Informationsverluste, administrative Doppelstrukturen und erhebliche Belastungen für Leistungsberechtigte. Das ISTS setzt daher an der institutionellen Architektur selbst an und versucht, diese Fragmentierung durch eine funktional begründete Integration zu überwinden (Strengmann-Kuhn et al. 2025).

Dabei geht es ausdrücklich nicht um eine vollständige organisatorische Verschmelzung aller beteiligten Institutionen. Vielmehr folgt das ISTS dem Prinzip der **funktionalen Integration bei organisatorischer Differenzierung.** Finanzverwaltung und Sozialverwaltung behalten ihre jeweils spezifischen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten, werden jedoch über gemeinsame Datenstrukturen, abgestimmte Entscheidungsprozesse und eine integrierte Einkommenslogik institutionell miteinander verbunden. Institutionelle Integration bedeutet damit nicht Zentralisierung, sondern die Herstellung kohärenter Interdependenzen zwischen weiterhin spezialisierten Organisationen. Gerade hierin unterscheidet sich das ISTS sowohl von zentralistischen Einheitsmodellen als auch von rein koordinierenden Verwaltungsreformen.

Die institutionelle Innovation des ISTS besteht insofern weniger in einzelnen Instrumenten als in einer veränderten Architektur staatlicher Einkommenssicherung. Steuerrecht und Transferrecht werden nicht länger als voneinander getrennte Politikfelder verstanden, sondern als komplementäre Bestandteile eines gemeinsamen institutionellen Arrangements. Die Integration erfolgt dabei nicht durch organisatorische Zentralisierung, sondern durch die funktionale Abstimmung von Zuständigkeiten, Datenflüssen und Entscheidungsprozessen. Finanzverwaltung und Sozialverwaltung behalten ihre spezifischen Kompetenzen, werden jedoch innerhalb einer gemeinsamen Logik der Einkommenssicherung miteinander verbunden. Institutionelle Integration bedeutet insofern weder die Auflösung funktionaler Differenzierung noch die Schaffung einer Einheitsverwaltung. Sie beschreibt vielmehr die kohärente Gestaltung arbeitsteiliger Institutionen.

Dieses Verständnis knüpft an institutionentheoretische Überlegungen an, wonach moderne Gesellschaften durch funktionale Differenzierung gekennzeichnet sind und staatliche Steuerungsfähigkeit maßgeblich von der Qualität institutioneller Koordination abhängt (Luhmann 1997; Scharpf 1997, 1999; Mayntz 2009). Institutionelle Integration ist deshalb nicht als Gegenmodell funktionaler Spezialisierung zu verstehen, sondern als deren notwendige Ergänzung. Je stärker gesellschaftliche Aufgaben über unterschiedliche Organisationen verteilt werden, desto höher werden die Anforderungen an ihre koordinierte Zusammenarbeit. Die Sicherung des Existenzminimums bildet hierfür ein besonders prägnantes Beispiel, da sie Steuerpolitik, Sozialpolitik, Arbeitsmarktpolitik und digitale Verwaltung gleichermaßen berührt.

In dieser Perspektive gewinnt auch der Begriff der **institutionellen Kohärenz** eine präzisere Bedeutung. Kohärenz bezeichnet nicht die vollständige Widerspruchsfreiheit komplexer Institutionensysteme. Vielmehr beschreibt sie das Ausmaß, in dem unterschiedliche Institutionen gemeinsame gesellschaftliche Funktionen erfüllen können, ohne durch widersprüchliche Regelungen, konkurrierende Zuständigkeiten oder inkonsistente Anreizstrukturen beeinträchtigt zu werden. Institutionelle Kohärenz wird damit zu einem eigenständigen Qualitätsmaßstab wohlfahrtsstaatlicher Reformen. Sie ergänzt klassische Kriterien wie Verteilungsgerechtigkeit, fiskalische Nachhaltigkeit oder Arbeitsanreize um die Frage, inwieweit institutionelle Arrangements ihre gesellschaftliche Funktion tatsächlich effizient und nachvollziehbar erfüllen.

Der internationale Vergleich verdeutlicht zugleich die besondere Rolle der Digitalisierung innerhalb dieser Reformarchitektur. In zahlreichen Ländern dient Digitalisierung vor allem der Beschleunigung bestehender Verwaltungsverfahren oder der Verbesserung digitaler Serviceangebote. Im ISTS erhält sie demgegenüber eine institutionelle Funktion. Digitale Register, automatisierter Datenaustausch und algorithmengestützte Einkommensberechnungen bilden nicht lediglich technische Modernisierungen, sondern schaffen die Voraussetzungen dafür, dass Steuer- und Transfersystem überhaupt als zusammenhängendes institutionelles Arrangement operieren können. Digitalisierung erscheint damit nicht als eigenständiges Reformziel, sondern als infrastrukturelle Voraussetzung institutioneller Integration. Dieser Befund knüpft an neuere Ansätze der Digital-Government-Forschung an, die Digitalisierung zunehmend als Organisationsprinzip staatlicher Steuerung und nicht lediglich als Instrument administrativer Effizienz verstehen (Mergel et al. 2019; OECD 2023).

Aus institutionentheoretischer Perspektive verweist das ISTS damit auf einen grundlegenderen Wandel wohlfahrtsstaatlicher Reformen. Während frühere Reformen häufig auf einzelne Politikfelder, Leistungsarten oder Verwaltungsorganisationen begrenzt blieben, gewinnt die Gestaltung institutioneller Beziehungen zwischen unterschiedlichen Teilsystemen zunehmend an Bedeutung. Die Leistungsfähigkeit moderner Wohlfahrtsstaaten hängt nicht allein von der Qualität einzelner Institutionen ab, sondern ebenso von ihrer Fähigkeit, arbeitsteilig und kohärent zusammenzuwirken. Institutionelle Kohärenz wird damit selbst zu einer eigenständigen Reformressource.

Der internationale Vergleich legt schließlich nahe, das ISTS nicht als Endpunkt einer abgeschlossenen Reformentwicklung zu verstehen, sondern als einen Beitrag zu einer allgemeineren Diskussion über die Zukunft integrierter Sozialstaatlichkeit. Die hier entwickelte Reformarchitektur erhebt keinen Anspruch auf universelle Übertragbarkeit. Unterschiedliche Wohlfahrtsstaaten verfügen über historisch gewachsene Institutionen, unterschiedliche Verwaltungsstrukturen und abweichende verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen. Gleichwohl zeigen die internationalen Erfahrungen, dass Fragen institutioneller Integration, digitaler Verwaltungsarchitekturen und kohärenter Einkommenssicherung in nahezu allen entwickelten Wohlfahrtsstaaten an Bedeutung gewinnen. Das ISTS kann daher nicht nur als ein deutsches Reformmodell, sondern auch als institutionentheoretisch fundierter Beitrag zu einer internationalen Debatte über die Modernisierung der Existenzsicherung verstanden werden.

7 Reformperspektiven

7.1. INSTITUTIONELLE TRANSFORMATION ALS LANGFRISTIGER REFORMPROZESS

Die Entwicklung eines integrierten Steuer-Transfer-Systems ist nicht als singuläre Verwaltungsreform oder als isolierte Änderung einzelner Sozialleistungen zu verstehen. Vielmehr handelt es sich um einen langfristigen institutionellen Transformationsprozess, der unterschiedliche Politikfelder, Verwaltungsebenen und Rechtsgebiete miteinander verbindet. Seine Umsetzung setzt daher nicht nur politische Mehrheiten voraus, sondern ebenso organisatorische Lernprozesse, technische Innovationen und den schrittweisen Aufbau neuer Formen institutioneller Kooperation.

Die vorgeschlagene Reformarchitektur setzt keine vollständige Neuorganisation des Sozialstaats voraus. Sie kann vielmehr schrittweise entwickelt werden, indem bestehende Institutionen enger aufeinander bezogen, Verwaltungsverfahren harmonisiert und digitale Informationsstrukturen ausgebaut werden. Gerade die Kombination aus funktionaler Kontinuität und institutioneller Weiterentwicklung erhöht die politische und administrative Realisierbarkeit des Reformansatzes.

Die internationale Reformforschung bestätigt diese Beobachtung. Erfolgreiche Verwaltungsreformen entstehen selten durch umfassende institutionelle Neugründungen. Sie entwickeln sich vielmehr aus einer Folge aufeinander aufbauender Reformschritte, bei denen organisatorische Erfahrungen gesammelt, technische Voraussetzungen geschaffen und neue Kooperationsformen erprobt werden (Pollitt und Bouckaert 2017; Peters 2018). Digitalisierung, Registermodernisierung und organisationsübergreifende Dateninfrastrukturen bilden häufig die Grundlage späterer institutioneller Integrationsschritte.

Für die Existenzsicherung gilt dies in besonderem Maße. Steuerverwaltung, Sozialverwaltung, Arbeitsmarktverwaltung und kommunale Leistungsträger verfügen jeweils über historisch gewachsene Organisationsformen, unterschiedliche Rechtsgrundlagen und eigenständige professionelle Handlungskulturen. Eine integrierende Reformarchitektur muss diese institutionelle Vielfalt nicht beseitigen, sondern produktiv nutzen. Institutionelle Integration bedeutet deshalb nicht Homogenisierung, sondern die Entwicklung verlässlicher Kooperationsstrukturen zwischen spezialisierten Organisationen.

Institutionelle Transformation erscheint damit als ein Prozess des koordinierten institutionellen Lernens. Politische Entscheidungen, organisatorische Innovationen, digitale Infrastruktur und rechtliche Anpassungen entwickeln sich wechselseitig und erzeugen schrittweise eine neue institutionelle Architektur. Der Erfolg hängt folglich nicht allein von seiner normativen Plausibilität oder ökonomischen Effizienz ab. Entscheidend ist vielmehr, ob es gelingt, diese unterschiedlichen Veränderungsprozesse in einer kohärenten Reformstrategie miteinander zu verbinden.

Aus institutionentheoretischer Sicht lässt sich dieser Transformationsprozess als Übergang von einer historisch gewachsenen, funktional ausdifferenzierten Verwaltungslandschaft zu

einer stärker integrierten Governance-Struktur beschreiben. Dabei bleibt funktionale Spezialisierung erhalten; verändert werden die Beziehungen zwischen den Institutionen. Institutionelle Integration bedeutet somit nicht die Abschaffung differenzierter Organisationen, sondern ihre Einbindung in eine gemeinsame Architektur der Existenzsicherung. Gerade hierin liegt die eigentliche Reformperspektive des ISTS.

Die Einführung eines integrierten Steuer-Transfer-Systems ist kein punktuelles Reformprojekt, sondern ein langfristiger institutioneller Transformationsprozess. Seine Umsetzung setzt schrittweise Veränderungen organisatorischer Strukturen, rechtlicher Rahmenbedingungen und digitaler Infrastrukturen voraus. Die Ergebnisse der DIFIS-Fachworkshops bestätigen diese Einschätzung und verdeutlichen zugleich, dass die entscheidenden Herausforderungen weniger in der Zielbestimmung als in der Gestaltung tragfähiger Transformationspfade liegen.

7.2. DIGITALISIERUNG ALS HEBEL FÜR EINE INSTITUTIONELLE INTEGRATION

Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung wird häufig primär als Instrument zur Effizienzsteigerung verstanden. Im Mittelpunkt stehen dabei Beschleunigung von Verwaltungsverfahren, Reduktion administrativer Kosten oder Verbesserung des Bürgerservices. Diese Perspektive greift jedoch zu kurz. Für die Reform der Existenzsicherung besitzt Digitalisierung eine darüber hinausgehende institutionelle Funktion. Sie schafft erstmals die technischen Voraussetzungen dafür, historisch getrennte Verwaltungsbereiche dauerhaft miteinander zu verbinden und unterschiedliche staatliche Leistungen in einer gemeinsamen institutionellen Architektur zu koordinieren.

Die Digitalisierung ist damit kein eigenständiges Reformziel, sondern ein Ermöglichungsfaktor institutioneller Integration. Erst digitale Register, interoperable Datenstandards und gemeinsame Informationsinfrastrukturen eröffnen die Möglichkeit, Steuer- und Sozialverwaltung stärker miteinander zu verzahnen, ohne deren funktionale Spezialisierung aufzugeben. Die institutionelle Architektur verändert sich nicht dadurch, dass Organisationen verschwinden, sondern dadurch, dass ihre Informations- und Entscheidungsprozesse systematisch aufeinander abgestimmt werden.

Diese Perspektive unterscheidet sich grundlegend von einem technikdeterministischen Verständnis digitaler Transformation. Digitalisierung erzeugt institutionellen Wandel nicht automatisch. Vielmehr entstehen neue Handlungsmöglichkeiten, deren Nutzung politische Entscheidungen, rechtliche Anpassungen und organisatorische Lernprozesse voraussetzt. Technische Innovation und institutionelle Reform stehen somit in einem wechselseitigen Verhältnis. Digitale Infrastrukturen schaffen neue Koordinationsmöglichkeiten; institutionelle Reformen bestimmen, wie diese Möglichkeiten tatsächlich genutzt werden (Mergel et al. 2019; Dunleavy et al. 2006).

Für das ISTS ergibt sich daraus eine zentrale Konsequenz. Das integrierte Steuer-Transfer-System setzt keine vollständige Zentralisierung staatlicher Verwaltung voraus. Erforderlich ist vielmehr eine gemeinsame Informationsarchitektur, die unterschiedliche Verwaltungsorganisationen in die Lage versetzt, auf konsistente Datenbestände zurückzugreifen und Entscheidungen auf einer gemeinsamen Informationsgrundlage zu treffen. Institutionelle Integration vollzieht sich daher primär über die Koordination von Informationen und Verfahren, nicht über organisatorische Konzentration.

Die Registermodernisierung bildet hierfür einen zentralen Baustein. Mit dem Registermodernisierungsgesetz sowie dem weiteren Ausbau interoperabler Registerstrukturen sind wesentliche Voraussetzungen geschaffen worden, um Verwaltungsleistungen organisationsübergreifend miteinander zu verknüpfen. Zugleich zeigen die bisherigen Erfahrungen, dass technische Standardisierung allein nicht genügt. Unterschiedliche Rechtsgrundlagen, Datenschutzanforderungen und Verwaltungsverfahren begrenzen weiterhin die praktische

Interoperabilität der Systeme. Institutionelle Integration bleibt daher eine Governance-Aufgabe und kann nicht allein durch technische Innovation erreicht werden.
Diese Einschätzung wurde auch in den beiden DIFIS-Fachworkshops vielfach bestätigt. Wiederholt wurde darauf hingewiesen, dass die eigentlichen Herausforderungen weniger in der technischen Machbarkeit als in der organisatorischen Koordination liegen. Die Teilnehmer*innen verwiesen auf unterschiedliche Datenmodelle, voneinander abweichende Einkommensdefinitionen, divergierende Verwaltungslogiken sowie fehlende gemeinsame Standards zwischen Steuer- und Sozialverwaltung. Digitalisierung wurde dabei überwiegend nicht als Selbstzweck verstanden, sondern als Voraussetzung dafür, bestehende institutionelle Schnittstellen überhaupt überwinden zu können.
Besondere Aufmerksamkeit galt in den Diskussionen dem Verhältnis von One-Stop-Shop und No-Stop-Shop. Während One-Stop-Shop-Konzepte den Zugang der Bürger*innen zu Verwaltungsleistungen organisatorisch vereinfachen, verfolgt das No-Stop-Shop-Modell einen weitergehenden Ansatz. Leistungen sollen – soweit rechtlich möglich – ohne gesonderte Antragstellung automatisiert gewährt werden. Voraussetzung hierfür sind integrierte Datenstrukturen, gemeinsame Berechnungsgrundlagen sowie kontinuierliche Aktualisierung relevanter Informationen. Das ISTS knüpft an diese Entwicklung an und verbindet sie mit der institutionellen Integration von Steuer- und Transfersystem.
Gerade hierin unterscheidet sich der vorgeschlagene Reformansatz von vielen internationalen Digitalisierungsstrategien. Zahlreiche Staaten haben erhebliche Fortschritte bei der elektronischen Verwaltungsabwicklung erzielt. Deutlich seltener wurden jedoch steuerliche und sozialpolitische Entscheidungsprozesse institutionell miteinander verknüpft. Digitale Verwaltung bleibt vielfach organisationsbezogen, während die institutionellen Grenzen zwischen unterschiedlichen Politikbereichen bestehen bleiben. Das ISTS verfolgt demgegenüber eine stärker integrierte Reformarchitektur, in der Digitalisierung nicht lediglich Verwaltungsprozesse optimiert, sondern institutionelle Fragmentierung selbst reduziert.
In diesem Zusammenhang gewinnt auch der Einsatz künstlicher Intelligenz zunehmend an Bedeutung. KI-Systeme können Plausibilitätsprüfungen unterstützen, komplexe Berechnungen automatisieren oder Verwaltungsentscheidungen vorbereiten. Zugleich entstehen neue Anforderungen an Transparenz, Nachvollziehbarkeit und demokratische Kontrolle algorithmischer Entscheidungen. Die Legitimation eines integrierten Steuer-Transfer-Systems hängt daher nicht allein von seiner technischen Leistungsfähigkeit ab, sondern ebenso von der Sicherung rechtsstaatlicher Verfahrensgarantien und der Möglichkeit menschlicher Überprüfung automatisierter Entscheidungen. Digitale Integration und rechtsstaatliche Kontrolle bilden somit keine Gegensätze, sondern wechselseitige Voraussetzungen institutioneller Kohärenz.
Aus institutionentheoretischer Perspektive erweitert Digitalisierung damit die Koordinationskapazität moderner Wohlfahrtsstaaten. Sie ermöglicht, funktional spezialisierte Organisationen enger miteinander zu verbinden, ohne deren Eigenständigkeit aufzugeben. Institutionelle Integration bedeutet folglich nicht Zentralisierung, sondern die Schaffung gemeinsamer Informations- und Entscheidungsstrukturen. Das ISTS nutzt diese Potenziale konsequent und verbindet digitale Verwaltungsmodernisierung mit einer grundlegenden Reform der institutionellen Architektur der Existenzsicherung.

7.3. GOVERNANCE UND FÖDERALE KOORDINATION: INSTITUTIONELLE INTEGRATION ALS MEHREBENENAUFGABE

Die institutionelle Integration der Existenzsicherung vollzieht sich nicht innerhalb einer einzelnen Organisation. Sie betrifft vielmehr ein komplexes Mehrebenensystem, in dem Bund, Länder, Kommunen sowie unterschiedliche Fachverwaltungen gemeinsam Verantwortung für die

Sicherung des Existenzminimums tragen. Die Reformperspektive eines integrierten Steuer-Transfer-Systems ist deshalb untrennbar mit Fragen föderaler Governance verbunden. Institutionelle Kohärenz entsteht nicht trotz föderaler Differenzierung, sondern nur durch ihre koordinierte Weiterentwicklung.

Diese Perspektive unterscheidet sich grundlegend von Reformkonzepten, die institutionelle Integration mit organisatorischer Zentralisierung gleichsetzen. Die föderale Ordnung Deutschlands ist nicht lediglich ein administrativer Rahmen sozialpolitischen Handelns, sondern Ausdruck verfassungsrechtlicher Kompetenzverteilung, demokratischer Legitimation und regionaler Verantwortlichkeit. Ein integriertes Steuer-Transfer-System muss deshalb an die bestehende Mehrebenenstruktur anschließen.

Die Governance-Forschung hat wiederholt darauf hingewiesen, dass moderne Staatlichkeit zunehmend als Koordination arbeitsteiliger Institutionen verstanden werden muss (Scharpf 1997, 1999; Mayntz 2009; Peters 2018). Staatliche Steuerungsfähigkeit beruht unter diesen Bedingungen nicht primär auf hierarchischer Weisung, sondern auf der Fähigkeit, unterschiedliche Organisationen mit eigenen Zuständigkeiten, Ressourcen und Entscheidungslogiken auf gemeinsame Ziele auszurichten. Gerade komplexe Politikfelder wie die Existenzsicherung verdeutlichen diese Entwicklung in besonderer Weise.

Im Vordergrund stehen dabei folgende Fragen der Governance: Welche Aufgaben sollten künftig von der Finanzverwaltung übernommen werden? Welche Funktionen verbleiben bei Jobcentern und Sozialämtern? Welche Rolle kommt den Kommunen zu? Wie können Daten zwischen unterschiedlichen Verwaltungsbereichen rechtssicher ausgetauscht werden? Welche Formen der politischen und administrativen Koordination sind erforderlich, um institutionelle Integration dauerhaft zu gewährleisten?

Dabei lassen sich vier Governance-Ebenen unterscheiden.

Erstens bedarf es einer **gesetzlichen Koordination.** Unterschiedliche Definitionen von Einkommen, Bedarf oder Haushaltsgemeinschaft erschweren bislang sowohl die Leistungsgewährung als auch den Datenaustausch zwischen den beteiligten Institutionen. Eine stärkere Harmonisierung zentraler Rechtsbegriffe würde nicht nur Verwaltungsverfahren vereinfachen, sondern zugleich die Voraussetzungen für eine kohärentere institutionelle Architektur schaffen.

Zweitens erfordert institutionelle Integration eine **administrative Koordination.** Finanzverwaltung, Sozialverwaltung, Familienkassen, Bundesagentur für Arbeit und kommunale Träger verfügen über unterschiedliche Organisationskulturen und Arbeitsroutinen. Institutionelle Kohärenz entsteht deshalb nicht allein durch gemeinsame Rechtsgrundlagen, sondern ebenso durch abgestimmte Verwaltungsverfahren, gemeinsame Qualitätsstandards und organisationsübergreifende Formen der Zusammenarbeit.

Drittens gewinnt die **digitale Governance** zunehmend an Bedeutung. Interoperable Register, gemeinsame Datenmodelle und standardisierte Kommunikationsschnittstellen bilden die infrastrukturelle Voraussetzung einer integrierten Existenzsicherung. Gleichzeitig machen sie neue Formen institutioneller Abstimmung erforderlich. Datenqualität, Datenschutz, Verantwortlichkeiten und algorithmische Entscheidungsverfahren müssen organisationsübergreifend geregelt werden. Digitale Infrastruktur wird damit selbst zu einer Governance-Aufgabe.

Viertens schließlich bedarf institutionelle Integration einer **politischen Governance.** Reformen dieser Größenordnung können nicht allein administrativ umgesetzt werden. Sie setzen langfristige politische Verständigungsprozesse zwischen Bund, Ländern und Kommunen voraus. Hinzu treten Sozialpartner, Wohlfahrtsverbände, Wissenschaft und Zivilgesellschaft, deren Expertise und Legitimation für einen nachhaltigen Reformprozess unverzichtbar sind. Institutionelle Transformation erscheint damit als kooperativer Prozess politischer Willensbildung und nicht lediglich als technisches Verwaltungsprojekt.

Die Ergebnisse der Fachworkshops verdeutlichen zugleich, dass diese vier Governance-Dimensionen eng miteinander verflochten sind. Schwierigkeiten bei der Digitalisierung lassen

sich häufig auf ungeklärte Rechtsbegriffe zurückführen. Administrative Probleme spiegeln oftmals politische Kompetenzkonflikte wider. Unterschiedliche Datenmodelle beruhen nicht selten auf historisch gewachsenen Organisationsgrenzen. Institutionelle Fragmentierung besitzt damit eine mehrdimensionale Struktur. Entsprechend muss auch ihre Überwindung auf mehreren Ebenen gleichzeitig ansetzen.

Aus institutionentheoretischer Perspektive bestätigt sich damit eine zentrale Annahme der vorliegenden Studie. Die Leistungsfähigkeit moderner Wohlfahrtsstaaten hängt nicht allein von der Qualität einzelner Institutionen ab, sondern zunehmend von der Qualität ihrer Beziehungen. Institutionelle Kohärenz entsteht dort, wo unterschiedliche Organisationen ihre jeweilige Spezialisierung beibehalten und zugleich ihre Interdependenzen systematisch koordinieren. Gerade föderale Systeme sind auf diese Form koordinierter Differenzierung angewiesen.

Für die weiteren Reformprozesse folgt daraus eine wichtige Konsequenz. Ihr Erfolg wird sich nicht allein an der Ausgestaltung einzelner Leistungsbestandteile entscheiden, sondern ebenso an der Fähigkeit, tragfähige Governance-Strukturen zwischen den beteiligten Institutionen aufzubauen. Institutionelle Integration ist deshalb weniger als Organisationsreform denn als Reform institutioneller Beziehungen zu verstehen. Sie verändert nicht in erster Linie die Existenz einzelner Organisationen, sondern ihre Formen der Zusammenarbeit.

Institutionelle Integration darf nicht mit institutioneller Uniformität verwechselt werden. Unterschiedliche regionale Verwaltungsstrukturen, kommunale Besonderheiten und föderale Verantwortlichkeiten können innerhalb einer integrierten Reformarchitektur durchaus bestehen bleiben. Entscheidend ist nicht organisatorische Gleichförmigkeit, sondern die Fähigkeit, trotz institutioneller Vielfalt kohärente Entscheidungen zu ermöglichen. Gerade hierin liegt eine besondere Stärke des föderalen Sozialstaats: Er verbindet dezentrale Problemlösungskompetenz mit der Möglichkeit übergreifender Koordination.

7.4. TRANSFORMATIONSPFADE: VON DER INSTITUTIONELLEN FRAGMENTIERUNG ZUR INTEGRIERTEN REFORMARCHITEKTUR

Weder die institutionelle Komplexität des deutschen Sozialstaats noch seine föderale Organisation erlauben eine vollständige Neuordnung innerhalb eines einzelnen Gesetzgebungsverfahrens. Reformen dieser Größenordnung müssen vielmehr als langfristige Transformationsprozesse verstanden werden, die schrittweise institutionelle Veränderungen miteinander verbinden. Der Weg zur institutionellen Integration ist daher ebenso bedeutsam wie das angestrebte Ziel.

Auch die Ergebnisse der beiden DIFIS-Fachworkshops sprechen deutlich für einen solchen Transformationsansatz. Aus den Diskussionen lassen sich fünf aufeinander aufbauende Transformationsphasen ableiten. Dabei wäre es sinnvoll, in den einzelnen Phasen bereits die nächste(n) Phase(n) mit im Blick zu behalten.

Erste Phase: Institutionelle Harmonisierung

Den Ausgangspunkt bildet die Harmonisierung zentraler institutioneller Grundlagen. Unterschiedliche Einkommensdefinitionen, abweichende Konzepte für Haushalts- und Familienzusammenhänge oder verschiedene Bedarfsdefinitionen erschweren gegenwärtig sowohl Verwaltungsverfahren als auch politische Steuerung. Eine erste Reformphase sollte deshalb auf die schrittweise Vereinheitlichung grundlegender Rechtsbegriffe sowie den Ausbau gemeinsamer Datenstandards zielen.

Bereits dieser Schritt würde erhebliche Verbesserungen ermöglichen. Unterschiedliche Leistungen könnten auf einer konsistenteren Informationsbasis berechnet werden. Verwaltungsverfahren würden transparenter und digitale Prozesse leichter interoperabel. Institutionelle

Integration beginnt damit nicht bei organisatorischen Veränderungen, sondern bei gemeinsamen institutionellen Referenzpunkten.

Zweite Phase: Integration innerhalb des Sozialsystems
Auf der Basis können steuerfinanzierte Sozialleistungen zu einer universellen Grundsicherung zusammengefasst werden, wie das die Sozialstaatskommission vorschlägt. Wünschenswert wäre, dass dabei auch weitere Leistungen mit in den Blick genommen werden, gegebenenfalls in einem zweiten Schritt innerhalb dieser Phase, insbesondere das BAföG, das Asylbewerberleistungsgesetz und das Bildungs- und Teilhabepaket.
Außerdem wäre es sinnvoll, auch schon in dieser Phase über einzelne Leistungen nachzudenken, die über das Steuersystem abgewickelt werden könnten, um die Sozialbehörden zu entlasten. Das wäre auch ein fließender Übergang zur Phase 3.

Dritte Phase: Funktionale Integration standardisierbarer Leistungen
Auf dieser Grundlage kann die dritte Transformationsphase einsetzen. Leistungen mit weitgehend standardisierbaren Anspruchsvoraussetzungen werden zunehmend automatisiert und – soweit sachgerecht – über die Steuerverwaltung beziehungsweise gemeinsame digitale Verfahren abgewickelt.
Gerade hierin liegt ein wesentlicher Unterschied gegenüber zentralistischen Reformkonzepten. Ziel ist nicht die Verlagerung sämtlicher Aufgaben in eine einzige Organisation, sondern eine funktionale Neuordnung staatlicher Arbeitsteilung. Routinisierbare Verfahren folgen anderen Organisationslogiken als komplexe Beratungs- und Unterstützungsleistungen. Institutionelle Integration bedeutet deshalb Spezialisierung entlang funktionaler Anforderungen und nicht organisatorische Vereinheitlichung.

Vierte Phase: Neuordnung der Verwaltungsaufgaben
Mit zunehmender Automatisierung verändert sich zwangsläufig auch die Rolle der Sozialverwaltung. Jobcenter, Sozialämter und andere Leistungsträger würden von standardisierten Massenverfahren entlastet und könnten ihre Ressourcen stärker auf individuelle Beratung, soziale Integration, Qualifizierung und komplexe Bedarfslagen konzentrieren. Entscheidend ist, dass die durch Automatisierung frei werdenden Ressourcen **nicht ausschließlich als Einsparpotenzial**, sondern teilweise als zusätzliche Beratungs- und Unterstützungskapazität verstanden werden sollten.
Institutionelle Integration wird damit nicht als Rationalisierungsprogramm verstanden, sondern als qualitative Weiterentwicklung staatlicher Aufgabenwahrnehmung. Die Verwaltung gewinnt Freiräume für jene Tätigkeiten, die sich gerade nicht automatisieren lassen.

Fünfte Phase: Institutionelle Konsolidierung
Langfristig entsteht auf dieser Grundlage eine neue institutionelle Architektur der Existenzsicherung. Steuerverwaltung und Sozialverwaltung bleiben organisatorisch eigenständig, arbeiten jedoch auf einer gemeinsamen institutionellen Grundlage. Einkommensdefinitionen, Datenstrukturen und Entscheidungsverfahren werden dauerhaft aufeinander abgestimmt. Die historisch gewachsene Fragmentierung geht schrittweise in eine kohärente Governance-Struktur über.

Diese Entwicklung beschreibt keinen Endzustand. Institutionelle Kohärenz muss kontinuierlich weiterentwickelt werden, da gesellschaftliche Veränderungen fortlaufend neue Koordinationsbedarfe erzeugen. Institutionelle Integration ist daher weniger ein abgeschlossener Reformakt als eine dauerhafte Fähigkeit des Sozialstaats zur koordinierten Anpassung.

7.5. POLITISCHE VORAUSSETZUNGEN INSTITUTIONELLER TRANSFORMATION

Erfolgreiche Transformationsprozesse hängen nicht allein von administrativen Innovationen ab. Ebenso bedeutsam sind stabile politische Koalitionen, institutionelles Vertrauen sowie die Bereitschaft unterschiedlicher Akteure, langfristige Reformperspektiven über kurzfristige Organisationsinteressen zu stellen.
Hier eröffnet sich eine interessante Parallele zur Forschung über sozialpolitische Großreformen. Erfolgreiche Reformen zeichnen sich häufig dadurch aus, dass sie bestehende Institutionen nicht delegitimieren, sondern deren Weiterentwicklung ermöglichen. Auch das ISTS knüpft bewusst an vorhandene Verwaltungsstrukturen an. Es nutzt die Kompetenzen der Finanzverwaltung ebenso wie die Erfahrungen der Sozialverwaltung und entwickelt beide innerhalb einer neuen institutionellen Architektur weiter.
Gerade diese Anschlussfähigkeit dürfte seine politische Realisierbarkeit erhöhen. Reformen, die bestehende Institutionen vollständig ersetzen wollen, stoßen regelmäßig auf erhebliche politische Widerstände. Institutionelle Integration verfolgt demgegenüber einen evolutionären Ansatz. Sie verbindet Kontinuität und Innovation und reduziert dadurch die politischen Kosten institutionellen Wandels.
Institutionelles Lernen als Reformstrategie – aus institutionentheoretischer Sicht erscheint der Transformationsprozess schließlich als Prozess kollektiven Lernens. Wissenschaft, Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft entwickeln schrittweise gemeinsame Problembeschreibungen, neue Kooperationsformen und tragfähige institutionelle Lösungen. Die beiden DIFIS-Fachworkshops können selbst als Teil eines solchen institutionellen Lernprozesses verstanden werden. Ihr wissenschaftlicher Beitrag besteht nicht allein in der Diskussion einzelner Reformvorschläge, sondern in der Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses institutioneller Kohärenz als Leitprinzip zukünftiger Sozialstaatsreformen.
Damit erhält auch die vorliegende Studie eine weitergehende Funktion. Sie dokumentiert nicht lediglich den Stand einer Reformdiskussion, sondern rekonstruiert einen institutionellen Lernprozess, der exemplarisch für die Weiterentwicklung moderner Wohlfahrtsstaaten steht. Das integrierte Steuer-Transfer-System erscheint damit nicht nur als Reformmodell, sondern zugleich als heuristischer Orientierungsrahmen für zukünftige Transformationsprozesse.

7.6. OFFENE FORSCHUNGS- UND ENTWICKLUNGSFRAGEN

Die vorangegangenen Analysen zeigen, dass das integrierte Steuer-Transfer-System eine konsistente Reformarchitektur für die institutionelle Weiterentwicklung der Existenzsicherung bereitstellt. Zugleich verdeutlichen die Ergebnisse der beiden DIFIS-Fachworkshops, dass zahlreiche konzeptionelle, rechtliche und organisatorische Fragen weiterer wissenschaftlicher Bearbeitung bedürfen. Die vorliegende Studie versteht sich daher nicht als Abschluss der Reformdiskussion, sondern als Ausgangspunkt einer systematischen Forschungsagenda zur institutionellen Integration des Sozialstaats.
Eine erste Forschungsdimension betrifft die **Weiterentwicklung der institutionellen Architektur** selbst. Das ISTS wurde bislang vor allem für den Bereich der steuerfinanzierten Existenzsicherung entwickelt. Offen bleibt, in welchem Umfang weitere sozialstaatliche Leistungen langfristig in eine integrierte Reformarchitektur einbezogen werden können. Dies betrifft insbesondere die Schnittstellen zur Sozialversicherung, zur Kinder- und Jugendhilfe, zu Leistungen der Pflege sowie zu kommunalen Unterstützungsangeboten. Die institutionelle Integration der Existenzsicherung könnte sich damit perspektivisch zu einer umfassenderen Integration sozialstaatlicher Leistungssysteme weiterentwickeln.

Ein zweites Forschungsfeld betrifft **die institutionellen Voraussetzungen digitaler Governance.** Die Diskussionen der Fachworkshops haben deutlich gemacht, dass Registermodernisierung, interoperable Datenstrukturen und automatisierte Verwaltungsverfahren zwar erhebliche Integrationspotenziale besitzen, ihre langfristigen Wirkungen jedoch bislang nur begrenzt empirisch untersucht worden sind. Insbesondere stellt sich die Frage, welche Formen digitaler Infrastruktur erforderlich sind, um institutionelle Kohärenz dauerhaft zu sichern, ohne rechtsstaatliche Anforderungen oder informationelle Selbstbestimmung zu beeinträchtigen. Von besonderer Bedeutung erscheint in diesem Zusammenhang der Einsatz **von KI.** Während gegenwärtig vor allem regelbasierte Automatisierung im Vordergrund steht, werden lernende Systeme zunehmend Verwaltungsentscheidungen vorbereiten, Plausibilitätsprüfungen unterstützen oder komplexe Entscheidungssituationen strukturieren können. Damit entstehen neue Forschungsfragen nach Transparenz, Erklärbarkeit algorithmischer Verfahren, demokratischer Kontrolle sowie der Verantwortungsverteilung zwischen automatisierten Systemen und menschlichen Entscheidungsträgern. Institutionelle Integration muss deshalb künftig auch als Governance automatisierter Entscheidungsprozesse verstanden werden.

Ein drittes Forschungsfeld betrifft die **empirische Analyse institutioneller Kohärenz.** Die vorliegende Studie entwickelt institutionelle Kohärenz als analytischen Bewertungsmaßstab sozialpolitischer Reformen. Bislang fehlen jedoch belastbare empirische Verfahren, um unterschiedliche Grade institutioneller Kohärenz systematisch zu messen und international vergleichbar zu machen. Die Entwicklung entsprechender Indikatoren könnte einen eigenständigen Forschungszweig der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung begründen. Dabei wären unter anderem Verwaltungsaufwand, Nichtinanspruchnahme, Transparenz der Leistungsgewährung, Interoperabilität administrativer Verfahren sowie die Qualität organisationsübergreifender Kooperation zu berücksichtigen.

Ein viertes Forschungsfeld ergibt sich aus der **vergleichenden Analyse internationaler Reformarchitekturen.** Kapitel 6 hat gezeigt, dass zahlreiche Staaten einzelne Elemente institutioneller Integration bereits erfolgreich umgesetzt haben. Bislang fehlen jedoch systematische Untersuchungen darüber, unter welchen politischen, administrativen und kulturellen Bedingungen unterschiedliche Reformarchitekturen entstehen und welche Faktoren ihre langfristige Stabilität beeinflussen. Gerade hier könnte eine institutionentheoretisch fundierte vergleichende Sozialpolitik wichtige neue Erkenntnisse liefern. Institutionelle Integration darf aber nicht allein als Verwaltungs- oder Governance-Thema verstanden werden. Reformen der Existenzsicherung berühren immer auch Fragen gesellschaftlicher Legitimation. Bürger*innen müssen darauf vertrauen können, dass automatisierte Verfahren nachvollziehbar, rechtsstaatlich kontrollierbar und demokratisch legitimiert sind. Daraus ergibt sich ein weiteres Forschungsfeld, das Fragen institutionellen Vertrauens, öffentlicher Akzeptanz und demokratischer Legitimation integrierter Sozialstaatlichkeit miteinander verbindet.

Über diese konkreten Forschungsfragen hinaus verweist die Studie auf einen grundsätzlicheren wissenschaftlichen Zusammenhang. Die Diskussion über das integrierte Steuer-Transfer-System macht deutlich, dass die Sozialpolitik künftig stärker institutionentheoretisch verstanden werden sollte. Während sich klassische sozialpolitische Forschung überwiegend mit Leistungsniveaus, Verteilungswirkungen oder Finanzierungsfragen beschäftigt hat, rücken die Beziehungen zwischen Institutionen selbst in den Mittelpunkt. Die Qualität sozialstaatlicher Leistungen hängt auch von der Qualität ihrer institutionellen Einbettung ab. Institutionelle Kohärenz wird damit zu einer eigenständigen Kategorie sozialpolitischer Analyse. Dies eröffnet zugleich Perspektiven für die Verwaltungswissenschaft, die Governance-Forschung und die vergleichende Institutionenanalyse. Die hier entwickelte Typologie der Reformarchitekturen versteht sich deshalb ausdrücklich als heuristisches Instrument. Sie soll unterschiedliche Reformprozesse vergleichbar machen und zugleich dazu beitragen, institutionelle Innovationen systematisch zu analysieren. Ob sich diese Perspektive bewährt, wird weitere empirische Forschung zeigen müssen.

8 Fazit: Institutionelle Integration als Zukunftsperspektive des Sozialstaats

8.1. DIE ZUKUNFT DER EXISTENZSICHERUNG ALS INSTITUTIONELLE HERAUSFORDERUNG

Die Reform der Existenzsicherung gehört seit Jahrzehnten zu den zentralen Herausforderungen des deutschen Sozialstaats. Die politischen Debatten konzentrierten sich dabei überwiegend auf die Höhe von Leistungen, die Ausgestaltung von Anspruchsvoraussetzungen, Arbeitsanreize oder die Finanzierung sozialstaatlicher Sicherungssysteme. Diese Fragen bleiben auch künftig von grundlegender Bedeutung. Zugleich zeigt sich deutlich, dass die Leistungsfähigkeit moderner Sozialstaaten nicht allein von den einzelnen Regelungen abhängt, sondern zunehmend von der institutionellen Organisation ihrer Umsetzung.

Die Digitalisierung verstärkt diese Entwicklung. Digitale Informations- und Kommunikationsstrukturen verändern die Möglichkeiten staatlicher Koordination grundlegend. Wo bisher organisatorische Trennung, unterschiedliche Zuständigkeiten und mehrfach erhobene Informationen als kaum vermeidbare Begleiterscheinungen arbeitsteiliger Verwaltung galten, eröffnen sich neue Möglichkeiten institutioneller Vernetzung und automatisierter Verwaltungsprozesse. Digitalisierung ist damit nicht lediglich ein Instrument zur Effizienzsteigerung bestehender Verfahren, sondern verändert die Voraussetzungen staatlicher Steuerung selbst. Die Frage nach einer angemessenen institutionellen Architektur sozialstaatlicher Leistungen gewinnt dadurch erheblich an Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund hat die vorliegende Studie das integrierte Steuer-Transfer-System (ISTS) nicht ausschließlich als Reformmodell für die Existenzsicherung untersucht. Im Mittelpunkt stand vielmehr die weitergehende Frage, welche institutionellen Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit die Sicherung des Existenzminimums unter den Bedingungen eines digitalisierten Wohlfahrtsstaates wirksam, transparent und bürgerorientiert organisiert werden kann. Das ISTS dient dabei als empirisch und konzeptionell ausgearbeiteter Referenzfall einer integrierenden Reformarchitektur, an dem sich allgemeine Prinzipien institutioneller Integration analysieren lassen (Strengmann-Kuhn et al. 2025).

Die internationale Reformdiskussion zeigt, dass zahlreiche Staaten auf vergleichbare Herausforderungen reagieren. Parametrische Reformen verbessern einzelne Leistungsregelungen, koordinierende Reformen stärken die Zusammenarbeit von Behörden, steuerintegrierende Modelle verbinden Steuer- und Transfersysteme für bestimmte Bevölkerungsgruppen, während universelle Ansätze den Kreis der Leistungsberechtigten erweitern. Jede dieser Reformarchitekturen adressiert einen wichtigen Teilaspekt institutioneller Modernisierung. Zugleich verdeutlicht der internationale Blick, dass keine dieser Reformformen für sich allein die strukturelle Fragmentierung der Existenzsicherung vollständig überwindet.

Die zentrale Erkenntnis der vorliegenden Untersuchung besteht daher darin, dass die Zukunft der Existenzsicherung nicht allein von neuen Leistungsinstrumenten oder digitalen

Verwaltungsverfahren abhängt. Entscheidend ist vielmehr die institutionelle Gestaltung der Beziehungen zwischen den beteiligten Organisationen. Erst wenn Steuerverwaltung, Sozialverwaltung und digitale Informationsinfrastrukturen funktional aufeinander bezogen werden, entsteht eine Reformarchitektur, die sowohl Effizienzgewinne als auch höhere Transparenz, geringere Bürokratiekosten und einen verbesserten Zugang zu sozialen Rechten ermöglicht. Damit verschiebt sich zugleich die Perspektive sozialpolitischer Reformforschung. An die Stelle einer überwiegend instrumentenorientierten Betrachtung tritt die Analyse institutioneller Zusammenhänge. Nicht einzelne Leistungen oder Verwaltungsverfahren bilden den primären Gegenstand der Reform, sondern die Art und Weise, wie unterschiedliche Institutionen gemeinsam eine gesellschaftliche Funktion erfüllen. Die Sicherung des Existenzminimums erscheint damit nicht mehr als Aufgabe einzelner Verwaltungsträger, sondern als gemeinsame institutionelle Leistung eines funktional integrierten Steuer- und Sozialstaats.

Die vorliegende Studie entwickelt nicht lediglich einen weiteren Reformvorschlag zur Existenzsicherung. Sie rekonstruiert den wissenschaftlichen Erkenntnisprozess, der sich aus der ursprünglichen DIFIS-Studie, den beiden Fachworkshops und der aktuellen Reformdebatte ergeben hat. Dadurch verschiebt sich die Perspektive von der Reform einzelner Sozialleistungen hin zur institutionellen Architektur des Sozialstaats.

8.2. DAS INTEGRIERTE STEUER-TRANSFER-SYSTEM ALS INTEGRIERENDE REFORMARCHITEKTUR

Die Analysen dieser Studie führen zu einem Ergebnis, das über die Diskussion eines einzelnen Reformmodells hinausweist. Das integrierte Steuer-Transfer-System steht exemplarisch für einen Typus institutioneller Reformen, der die Beziehungen zwischen bestehenden Institutionen in den Mittelpunkt stellt. Sein innovativer Gehalt liegt daher nicht nur in einzelnen Leistungsregelungen, sondern auch in der Entwicklung einer integrierenden Reformarchitektur.

Diese Perspektive unterscheidet sich von einem verbreiteten Verständnis sozialpolitischer Reformen, das institutionellen Wandel primär als Einführung neuer Leistungen oder als organisatorische Neuordnung einzelner Verwaltungseinheiten interpretiert. Das ISTS verfolgt demgegenüber einen relationalen Ansatz. Steuerverwaltung, Sozialverwaltung und digitale Informationsinfrastrukturen werden nicht organisatorisch verschmolzen, sondern innerhalb einer gemeinsamen institutionellen Architektur neu aufeinander bezogen.

Gerade hierin liegt ein wesentlicher Unterschied zu zentralistischen Reformkonzepten. Institutionelle Integration bedeutet nicht organisatorische Vereinheitlichung. Moderne Wohlfahrtsstaaten sind durch funktionale Differenzierung gekennzeichnet. Unterschiedliche Organisationen verfügen über spezifische Kompetenzen, professionelle Wissensbestände und rechtlich definierte Verantwortlichkeiten. Diese Differenzierung stellt keine Schwäche des Sozialstaats dar, sondern eine Voraussetzung seiner Leistungsfähigkeit. Reformen müssen daher nicht auf ihre Aufhebung, sondern auf ihre bessere Koordination zielen.

Das integrierte Steuer-Transfer-System folgt konsequent diesem Leitgedanken. Es verbindet funktionale Integration mit organisatorischer Differenzierung. Standardisierbare Verfahren werden dort gebündelt, wo ihre effiziente Bearbeitung institutionell sinnvoll ist. Gleichzeitig verbleiben beratungsintensive, ermessensabhängige, sozial unterstützende und arbeitsmarktpolitische Aufgaben bei den hierfür spezialisierten Einrichtungen. Die Reformarchitektur stärkt somit nicht nur die Koordination zwischen den Institutionen, sondern zugleich deren jeweilige funktionale Leistungsfähigkeit.

Im Mittelpunkt der beiden DIFIS-Fachworkshops standen vor allem die Bedingungen der Umsetzung: rechtliche Harmonisierung, föderale Koordination, digitale Interoperabilität sowie die organisatorische Ausgestaltung neuer Kooperationsformen. Hieraus ergibt sich zugleich ein allgemeineres Verständnis sozialpolitischer Reformen. Institutionelle Innovation besteht nicht

allein in der Entwicklung neuer Instrumente, sondern ebenso in der Neugestaltung institutioneller Beziehungen. Reformarchitekturen lassen sich daher danach unterscheiden, in welchem Umfang sie bestehende institutionelle Fragmentierungen überwinden und unterschiedliche Funktionssysteme miteinander koordinieren. Das ISTS stellt in diesem Sinne einen besonders weit entwickelten Typus einer integrierenden Reformarchitektur dar.

Diese Einordnung besitzt auch für die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung Bedeutung. Der internationale Ausblick hat gezeigt, dass unterschiedliche Staaten jeweils eigene Wege der institutionellen Modernisierung beschreiten. Gleichwohl lassen sich gemeinsame Entwicklungstendenzen erkennen. Registermodernisierung, automatisierte Leistungsgewährung, stärkere Verknüpfung steuerlicher und sozialpolitischer Verfahren sowie der Ausbau digitaler Verwaltungsplattformen weisen auf einen langfristigen Strukturwandel moderner Wohlfahrtsstaaten hin. Das integrierte Steuer-Transfer-System ordnet sich in diese Entwicklung ein, geht jedoch einen Schritt weiter, indem es die institutionellen Beziehungen systematisch als Gegenstand der Reform selbst begreift.

Die Studie schlägt deshalb vor, Reformarchitekturen künftig als eigenständigen Untersuchungsgegenstand der Sozialpolitik zu verstehen. Während die traditionelle Reformforschung häufig auf Leistungsniveaus, Finanzierung oder Verteilungswirkungen fokussiert, richtet sich der Blick hier auf die institutionelle Organisation sozialstaatlicher Problemlösungen. Diese Perspektive ersetzt die etablierten Fragestellungen nicht, sondern ergänzt sie um eine zusätzliche analytische Ebene. Sie eröffnet die Möglichkeit, Reformen danach zu beurteilen, wie kohärent unterschiedliche Institutionen zusammenwirken und welche Formen institutioneller Koordination sie ermöglichen.

Damit erhält auch das integrierte Steuer-Transfer-System eine doppelte Bedeutung. Es ist einerseits ein konkreter Vorschlag zur institutionellen Weiterentwicklung der Existenzsicherung. Andererseits dient es als heuristisches Modell zur Analyse eines umfassenderen Wandels staatlicher Steuerung. In einer zunehmend digitalisierten und funktional differenzierten Gesellschaft wird die Gestaltung institutioneller Beziehungen selbst zu einem zentralen Gegenstand sozialpolitischer Reformen. Diese Perspektive erweitert die sozialpolitische Reformforschung um die Analyse institutioneller Beziehungen und ihrer Bedeutung für die Leistungsfähigkeit moderner Wohlfahrtsstaaten.

8.3. INSTITUTIONELLE KOHÄRENZ ALS REFORMPRINZIP DES DIGITALEN SOZIALSTAATS

Die vorliegende Studie geht von der Annahme aus, dass sich die Qualität sozialpolitischer Reformen künftig nicht mehr allein an klassischen Kriterien wie Verteilungswirkungen, fiskalischer Nachhaltigkeit, Arbeitsanreizen oder administrativer Effizienz beurteilen lässt. Diese Kriterien bleiben unverzichtbar. Sie erfassen jedoch nur einen Teil der Herausforderungen, vor denen moderne Wohlfahrtsstaaten stehen. Mit zunehmender funktionaler Differenzierung, wachsender organisatorischer Komplexität und fortschreitender Digitalisierung gewinnt eine weitere Dimension an Bedeutung: die institutionelle Kohärenz sozialstaatlicher Arrangements.

Institutionelle Kohärenz bezeichnet den Grad, in dem unterschiedliche Institutionen ihre jeweiligen Aufgaben so wahrnehmen, dass sie gemeinsam eine gesellschaftliche Funktion erfüllen. Institutionelle Kohärenz verlangt weder organisatorische Einheitlichkeit noch die Aufhebung funktionaler Differenzierung. Vielmehr entsteht Kohärenz gerade dadurch, dass unterschiedliche Organisationen ihre spezifischen Kompetenzen innerhalb einer gemeinsamen institutionellen Architektur entfalten können. Die Leistungsfähigkeit des Sozialstaats beruht daher nicht allein auf der Qualität einzelner Institutionen, sondern ebenso auf der Qualität ihrer Beziehungen zueinander.

Diese Perspektive verändert den Blick auf sozialpolitische Reformen. Institutionelle Fragmentierung erscheint nicht länger lediglich als administratives Problem oder als Folge historisch gewachsener Zuständigkeiten. Sie wird zu einer eigenständigen Ursache ineffizienter Steuerung, unzureichender Bürgerorientierung und eingeschränkter Wirksamkeit sozialstaatlicher Leistungen. Umgekehrt eröffnet institutionelle Kohärenz die Möglichkeit, bestehende Institutionen wirksamer miteinander zu verbinden, ohne ihre funktionale Spezialisierung aufzugeben.

Gerade die Digitalisierung verleiht diesem Zusammenhang eine neue Qualität. Digitale Register, interoperable Informationssysteme und automatisierte Verwaltungsverfahren ermöglichen Koordinationsformen, die unter analogen Bedingungen nur mit erheblichem organisatorischem Aufwand realisierbar gewesen wären. Daraus folgt jedoch keineswegs ein technologischer Determinismus. Digitalisierung erzeugt keine institutionelle Kohärenz. Sie schafft vielmehr neue Handlungsmöglichkeiten, deren Nutzung politische Entscheidungen, rechtliche Rahmensetzungen und organisatorische Lernprozesse voraussetzt. Institutionelle Kohärenz bleibt damit eine Gestaltungsaufgabe und kein technisches Nebenprodukt digitaler Innovation.

Die Untersuchung der internationalen Reformarchitekturen hat gezeigt, dass sich diese Entwicklung in unterschiedlichen institutionellen Kontexten beobachten lässt. Unabhängig von den jeweiligen wohlfahrtsstaatlichen Traditionen gewinnen Fragen der institutionellen Koordination, der gemeinsamen Datennutzung und der organisationsübergreifenden Steuerung an Bedeutung. Die konkrete Ausgestaltung variiert erheblich, die zugrunde liegende Entwicklungsrichtung weist jedoch bemerkenswerte Gemeinsamkeiten auf. Institutionelle Integration entwickelt sich zunehmend zu einem eigenständigen Modernisierungspfad des Sozialstaats.

Vor diesem Hintergrund erscheint institutionelle Kohärenz nicht lediglich als analytischer Begriff, sondern zugleich als normatives Orientierungsprinzip sozialpolitischer Reformen. Reformen sollten künftig nicht nur danach beurteilt werden, ob sie Leistungen verbessern, Verwaltungskosten senken oder Erwerbsanreize verändern. Ebenso bedeutsam ist die Frage, ob sie die institutionellen Beziehungen innerhalb des Sozialstaats konsistenter gestalten, Schnittstellen reduzieren und die Kooperation zwischen unterschiedlichen Organisationen verbessern. Institutionelle Kohärenz ergänzt damit die etablierten Bewertungskriterien, ohne diese zu ersetzen.

Für die Sozialpolitik eröffnet sich hier ein Perspektivwechsel. Während der Wohlfahrtsstaat des 20. Jahrhunderts vor allem durch den Ausbau einzelner Sicherungssysteme geprägt war, dürfte die Weiterentwicklung des Wohlfahrtsstaats im 21. Jahrhundert zunehmend von seiner Fähigkeit abhängen, diese Systeme institutionell miteinander zu verbinden. Die Herausforderung besteht weniger im Aufbau immer neuer Institutionen als in der intelligenten Gestaltung ihrer Beziehungen. Institutionelle Integration wird damit zu einer zentralen Voraussetzung staatlicher Handlungsfähigkeit unter den Bedingungen digitaler Gesellschaften.

Die vorliegende Studie versteht institutionelle Kohärenz deshalb nicht als abschließend definiertes Konzept, sondern als Ausgangspunkt weiterer theoretischer und empirischer Forschung. Sie schlägt vor, institutionelle Kohärenz künftig als eigenständige Kategorie der Sozialpolitik, der Governance-Forschung und der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsanalyse zu etablieren. Ihr wissenschaftlicher Wert wird sich daran bemessen, ob sie dazu beiträgt, Reformprozesse besser zu verstehen und institutionelle Innovationen systematisch vergleichbar zu machen.

8.4. AUSBLICK: DER INTEGRIERTE SOZIALSTAAT ALS ENTWICKLUNGSAUFGABE

Das ISTS ist keine revolutionäre Neukonstruktion des Sozialstaats, sondern eine evolutionäre Reformarchitektur, die schrittweise eingeführt werden kann. Die Reform der

Existenzsicherung wird auch künftig zu den zentralen Gestaltungsaufgaben des deutschen Sozialstaats gehören. Demografischer Wandel, Veränderungen der Erwerbsbiografien, Migration, Klimawandel und ökologische Veränderungen, Digitalisierung und die zunehmende Komplexität staatlicher Aufgaben werden den Anpassungsdruck auf die bestehenden Institutionen weiter erhöhen. Zugleich wächst die Erwartung der Bürger*innen an einen Sozialstaat, der Leistungen verlässlich, verständlich und ohne vermeidbare bürokratische Hürden bereitstellt. Vor diesem Hintergrund erscheint die Weiterentwicklung institutioneller Strukturen nicht als nachrangige Verwaltungsfrage, sondern als wesentliche Voraussetzung sozialstaatlicher Zukunftsfähigkeit.

Die vorliegende Studie hat gezeigt, dass sich diese Herausforderung nicht durch isolierte Reformen einzelner Leistungen bewältigen lässt. Ebenso wenig reicht die Digitalisierung bestehender Verwaltungsverfahren aus, wenn die institutionellen Beziehungen zwischen Steuer- und Sozialverwaltung unverändert fragmentiert bleiben. Erst das Zusammenwirken rechtlicher, organisatorischer und digitaler Innovationen eröffnet die Möglichkeit, die Sicherung des Existenzminimums als kohärentes Gesamtsystem zu gestalten.

Der Vorschlag eines integrierten Steuer-Transfer-Systems versteht sich in diesem Zusammenhang nicht als endgültiges Zielbild eines zukünftigen Sozialstaats. Es ist vielmehr ein konzeptioneller Referenzpunkt für einen langfristigen institutionellen Entwicklungsprozess. Seine konkrete Ausgestaltung wird sich unter veränderten politischen, wirtschaftlichen und technologischen Rahmenbedingungen weiterentwickeln. Gerade deshalb liegt seine Bedeutung weniger in einzelnen Regelungen als in den Grundprinzipien einer integrierenden Reformarchitektur, die unterschiedliche Institutionen innerhalb eines gemeinsamen Ordnungsrahmens miteinander verbindet.

Damit verändert sich zugleich das Selbstverständnis sozialpolitischer Reformen. Die Gestaltung institutioneller Beziehungen tritt neben die Gestaltung einzelner Leistungen. Moderne Sozialpolitik muss deshalb zunehmend auch als Aufgabe institutioneller Integration verstanden werden. Diese Entwicklung betrifft nicht allein die Existenzsicherung. Vergleichbare Herausforderungen stellen sich ebenso in den Bereichen Gesundheit, Pflege, Familienpolitik, Alterssicherung oder Arbeitsmarktpolitik. Die Frage nach institutioneller Kohärenz gewinnt damit weit über das hier behandelte Reformfeld hinaus an Bedeutung.

Die vorliegende Studie versteht sich vor diesem Hintergrund als Beitrag zu einer institutionentheoretisch orientierten Weiterentwicklung der Sozialpolitikforschung. Sie schlägt vor, Reformen künftig stärker als Veränderungen institutioneller Architekturen zu analysieren und deren Kohärenz systematisch in die wissenschaftliche Bewertung einzubeziehen. Daraus ergeben sich neue Anknüpfungspunkte für die Sozialpolitik, die Verwaltungswissenschaft, die Governance-Forschung und die vergleichende Wohlfahrtsstaatsanalyse. Zugleich eröffnet diese Perspektive Möglichkeiten, den digitalen Wandel nicht nur als technologischen, sondern vor allem als institutionellen Transformationsprozess zu begreifen.

Ob das integrierte Steuer-Transfer-System oder vergleichbare Modelle künftig politisch umgesetzt werden, kann wissenschaftliche Forschung nicht entscheiden. Sie kann jedoch die Voraussetzungen, Wirkungszusammenhänge und institutionellen Konsequenzen unterschiedlicher Reformoptionen transparent machen. Die Ergebnisse dieser Studie sprechen dafür, dass integrierende Reformarchitekturen erhebliche Potenziale besitzen, die Leistungsfähigkeit, Transparenz und Bürgerorientierung der Existenzsicherung zu verbessern. Zugleich machen integrierende Reformarchitekturen deutlich, dass institutionelle Integration ein langfristiger Lern- und Entwicklungsprozess bleibt, dessen Erfolg von politischer Gestaltung, administrativer Kooperation und gesellschaftlicher Akzeptanz gleichermaßen abhängt.

Die Modernisierung des Sozialstaats wird daher weniger durch spektakuläre Einzelreformen als durch die schrittweise Weiterentwicklung seiner institutionellen Architektur geprägt sein. Digitalisierung schafft hierfür neue Möglichkeiten, ersetzt jedoch weder politische Entscheidungen noch institutionelles Lernen. Entscheidend wird sein, ob es gelingt, die historisch

gewachsene funktionale Differenzierung des Sozialstaats mit einer höheren institutionellen Kohärenz zu verbinden. Darin liegt die eigentliche Zukunftsaufgabe eines digitalen und zugleich sozialen Wohlfahrtsstaats.

Das integrierte Steuer-Transfer-System stellt keinen vollständigen Neubeginn des deutschen Sozialstaats dar. Es knüpft vielmehr an bestehende Institutionen an und entwickelt diese konsequent weiter. Sein Innovationsgehalt liegt weniger in einzelnen Leistungsbestandteilen als in der institutionellen Integration bislang getrennter Systeme der Steuererhebung und Existenzsicherung. Gerade diese Verbindung eröffnet die Möglichkeit, soziale Sicherheit, administrative Effizienz und digitale Verwaltungsmodernisierung gemeinsam voranzubringen. Das Modell versteht sich damit als realistischer Reformpfad für einen Sozialstaat, der den Anforderungen einer zunehmend digitalisierten Gesellschaft gerecht werden muss, ohne seine sozialstaatlichen Grundprinzipien aufzugeben.

Mit dem Konzept der **integrierenden Reformarchitektur** und der Kategorie der **institutionellen Kohärenz** schlägt diese Studie einen analytischen Rahmen vor, der über die konkrete Reform der Existenzsicherung hinausweist. Er versteht den Sozialstaat nicht als Summe einzelner Leistungsprogramme, sondern als Ensemble miteinander verbundener Institutionen, deren Beziehungen für seine Leistungsfähigkeit ebenso bedeutsam sind wie die Ausgestaltung der einzelnen Leistungen selbst. Wenn diese Perspektive dazu beiträgt, die wissenschaftliche und politische Diskussion über die Zukunft des Sozialstaats neu zu strukturieren, hat die vorliegende Untersuchung ihr Ziel erreicht.

Die Diskussion über integrierte Steuer-Transfer-Systeme steht damit nicht vor ihrem Abschluss, sondern an einem neuen Ausgangspunkt. Die vorliegende Studie zeigt, dass die Zukunft der Existenzsicherung nicht allein von der Höhe einzelner Leistungen abhängt, sondern ebenso von der institutionellen Architektur ihrer Gewährung. Darin liegt der zentrale Beitrag dieser Studie zur wissenschaftlichen und sozialpolitischen Reformdebatte. Das ISTS ist keine weitere Leistungsreform, sondern ein institutioneller Reformvorschlag zur Integration von Steuer- und Transfersystem auf Grundlage eines gemeinsamen Existenzminimums.

Literatur

Atkinson, Anthony B. 2015. *Inequality: What Can Be Done?* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Barr, Nicholas. 2020. *The Economics of the Welfare State.* 6. Aufl. Oxford: Oxford University Press.

Becker, Irene, und Richard Hauser. 2005. *Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen.* Berlin: edition sigma.

Becker, Irene und Richard Hauser. 2010. Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge. Expertise im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, August 2010.

Beetz, Claudia, und Frederik von Harbou. 2024. Von den ‚Sanktionen' des Arbeitslosengeldes II zu den ‚Leistungsminderungen' des Bürgergeldes. In *Der weite Weg zum Bürgergeld,* Hrsg. Michael Opielka und Felix Wilke, 85–104, Wiesbaden: Springer VS. DOI: 10.1007/978-3-658-43475-5_5.

Bonoli, Giuliano und David Natali (eds.). 2012. *The Politics of the New Welfare State.* Oxford: Oxford University Press.

Bruckmeier, Kerstin, Johannes Pauser, Ulrich Walwei und Jürgen Wiemers. 2013. Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung. IAB-Forschungsbericht 5/2013. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Bruns, Horst und Tanja Klenk. 2025. Automatisierte Einkommensprüfung – Vorschläge für die Sozialverwaltung. DIFIS-Impuls 2025/5. Duisburg/Bremen: DIFIS.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). 2026. Empfehlungen der Kommission zur Sozialstaatsreform. Berlin.

Bundesverfassungsgericht. 2010. Urteil des Ersten Senats vom 09. Februar 2010 – 1 BvL 1/09, Rn. 1-220. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2010/02/ls20100209_1bvl000109.html

Bundesverfassungsgericht. 2014. Beschluss des Ersten Senats vom 23. Juli 2014 – 1 BvL 10/12 -, Rn. 1–149, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/07/ls20140723_1bvl001012.html

Buslei, Hermann, Johannes Geyer, Peter Haan und Michelle Harnisch. 2019. *Wer bezieht Grundsicherung im Alter? Eine empirische Analyse der Nichtinanspruchnahme.* FNA-Journal 4/2019. Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund.

Currie, Janet. 2006. The Take Up of Social Benefits. In *Public Policy and the Income Distribution,* Hrsg. Alan J. Auerbach, David Card und John M. Quigley, 80–148, New York: Russell Sage Foundation.

Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow und Jane Tinkler. 2006. New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16/3: 467–494. DOI: 10.1093/jopart/mui057.

Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow und Jane Tinkler. 2006. *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government.* Oxford: Oxford University Press.

Esping-Andersen, Gøsta. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies.* Oxford: Oxford University Press.

Feldstein, Martin. 1976. On the Theory of Tax Reform. *Journal of Public Economics* 6/1–2: 77–104. DOI: 10.1016/0047-2727(76)90042-6.

Friedmann, Milton. 1962. *Capitalism and Freedom.* Chicago: Chicago University Press.

Hacker, Jacob S. 2002. *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States.* Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/CBO9780511817298.

Hacker, Jacob S. 2004. Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State. *American Political Science Review* 98/2: 243–260. DOI: 10.1017/S0003055404001121.

Hall, Peter A. und David Soskice (Hrsg.). 2001. *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage.* Oxford: Oxford University Press.

Haller, Heinz. 1980. Rationale Steuersysteme und Bestimmungsgründe empirischer Steuerverfassungen. In *Handbuch der Finanzwissenschaft,* 3. Aufl., Band II, Hrsg. Fritz Neumark, 173–201, Tübingen: Mohr (Siebeck).

Harnisch, Michelle. 2019. Non-Take-Up of Means-Tested Social Benefits in Germany. DIW Discussion Paper 1793. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

Hernanz, Virginia, Franck Malherbet und Michele Pellizzari. 2004. Take-Up of Welfare Benefits in OECD Countries. OECD Social, Employment and Migration Working Papers Nr. 17. Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/525815265414.

Hood, Christopher. 1991. A Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69/1: 3–19. DOI: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.

Immervoll, Herwig und Mark Pearson. 2009. A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures across the OECD. OECD Social, Employment and Migration Working Papers Nr. 81. Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/225442803245.

Immervoll, Herwig und Linda Richardson. 2011. Redistribution Policy and Inequality Reduction in OECD Countries: What Has Changed in Two Decades? OECD Social, Employment and Migration Working Papers Nr. 122. Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/5kg5dlkhjq0x-en.

Klenk, Tanja und Michael Opielka. 2026. Sozialpolitische Reformen durch Digitalisierung? Digitalisierungsregime und die Zukunft des Sozialstaats. *Sozialer Fortschritt* 75/6 (i. E.).

Korpi, Walter und Joakim Palme. 1998. The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review* 63/5: 661–687. DOI: 10.2307/2657333.

Laun, Lisa. 2019. In-Work Benefits across Europe. IFAU Working Paper 2019: 16. Uppsala: Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy.

Lessenich, Stephan. 2008. *Die Neuerfindung des Sozialen: Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus.* Bielefeld: transcript.

Lindblom, Charles E. 1959. The Science of ‘Muddling Through’. *Public Administration Review* 19/2: 79–88. DOI: 10.2307/973677.

Luhmann, Niklas. 1997. *Die Gesellschaft der Gesellschaft.* 2 Bde. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Marshall, T. H. 1950. *Citizenship and Social Class.* Cambridge: Cambridge University Press.

Mayntz, Renate. 2009. *Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung.* Frankfurt am Main/New York: Campus.

Mergel, Ines, Noella Edelmann und Nathalie Haug. 2019. Defining Digital Transformation: Results from Expert Interviews. *Government Information Quarterly* 36/4: 101385. DOI: 10.1016/j.giq.2019.06.002.

Mirrlees, James A. 1971. An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation. *The Review of Economic Studies* 38/2: 175–208. DOI: 10.2307/2296779.

Nacke, Stefan (Hrsg.). 2026. *Smarter Sozialstaat. Impulse zur qualitativen Weiterentwicklung der sozialen Ordnung in Deutschland.* Freiburg/Basel/Wien: Herder.

Nationaler Normenkontrollrat (NKR). 2024. *Wege aus der Komplexitätsfalle. Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen.* Berlin: Nationaler Normenkontrollrat.

Neumark, Fritz. 1970. *Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik*. Tübingen: Mohr Siebeck.

OECD. 2020. The OECD Digital Government Policy Framework: Six Dimensions of a Digital Government. OECD Public Governance Policy Papers Nr. 2. Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/f64fed2a-en.

OECD. 2023. Government at a Glance 2023. Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/3d5c5d31-en.

Opielka, Michael. 2008. *Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven.* 2. Aufl. Reinbek: Rowohlt.

Opielka, Michael und Felix Wilke (Hrsg.). 2024. *Der weite Weg zum Bürgergeld.* Wiesbaden: Springer VS.

Opielka, Michael, Stefan Bach und Wolfgang Strengmann-Kuhn. 2026. Ein integriertes Steuer- und Sozialtransfersystem als Reformperspektive für die Sicherung des Existenzminimums. Vergleich mit den Vorschlägen der Sozialstaatskommission. *NDV – Nachrichtendienst des Deutschen Vereins* 106/3: 100–107.

Ostrom, Elinor. 2005. *Understanding Institutional Diversity.* Princeton: Princeton University Press.

Peters, B. Guy. 2018. *Institutional Theory in Political Science.* 4. Aufl. Cheltenham: Edward Elgar.

Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis.* Princeton: Princeton University Press.

Pollitt, Christopher und Geert Bouckaert. 2017. *Public Management Reform: A Comparative Analysis.* 4. Aufl. Oxford: Oxford University Press.

Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Rawls, John. 2001. *Justice as Fairness: A Restatement.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Sabatier, Paul A. und Hank C. Jenkins-Smith (Hrsg.). 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach.* Boulder, CO: Westview Press.

Saez, Emmanuel. 2002. Optimal Income Transfer Programs: Intensive versus Extensive Labor Supply Responses. *Quarterly Journal of Economics* 117/3: 1039–1073.

Scharpf, Fritz W. 1997. *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research.* Boulder, CO: Westview Press.

Scharpf, Fritz W. 1999. *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt am Main: Campus.

Strengmann-Kuhn, Wolfgang, Michael Opielka und Stefan Bach. 2025. Ein integriertes Steuer- und Sozialtransfersystem zur Absicherung des Existenzminimums. DIFIS-Studie 2025/9. Bremen/Duisburg: DIFIS.

Strengmann-Kuhn, Wolfgang. 2018. Armutsvermeidung im Lebenszyklus. In: *Lebensbedingungen in Deutschland in der Längsschnittperspektive,* Hrsg. Marco Giesselmann, Katrin Golsch, Henning Lohmann, Alexander Schmidt-Catran, 33–47, Wiesbaden: Springer VS.

Strengmann-Kuhn, Wolfgang. 2024. Garantie eines menschenwürdigen Existenzminimums. In: *Menschenwürde und Existenzminimum*, Hrsg. Jens Peter Brune und Wolfgang Strengmann-Kuhn, 99–134, Basel: Schwabe. DOI: 10.24894/978-3-7965-5106-2.

Thelen, Kathleen. 2004. How Institutions Evolve: *The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan.* Cambridge: Cambridge University Press.

Tobin, James. 1966. *National Economic Policy.* New Haven, CT: Yale University Press.

Van Parijs, Philippe und Yannick Vanderborght. 2017. *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Weaver, R. Kent. 1986. The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy* 6/4: 371–398. DOI: 10.1017/S0143814X00004219.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. 2023. Reform der Grundsicherung. Stellungnahme 05/2023. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.

Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags. 2015. Tax Credits zur Unterstützung niedriger Einkommen in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten. WD 4 – 3000 – 029/15.

Anhang 1: Auswertung Fachworkshop 1

Erste wissenschaftliche Auswertung des DIFIS/ISÖ-Fachworkshop 1

Fachworkshop *Integriertes Steuer-Transfer-System (ISTS) und die Vorschläge der Kommission zur Sozialstaatsreform (KSR)*

Digitaler Workshop, 1. Juni 2026, 13:00–17:30 Uhr

Kurzfassung

Der erste Fachworkshop der gemeinsamen DIFIS/ISÖ-Reihe hatte die Aufgabe, zentrale Eckpunkte eines integrierten Steuer-Transfer-Systems (ISTS) und die Vorschläge der Kommission zur Sozialstaatsreform (KSR) im Lichte von Mikrosimulationen, Verteilungsanalysen und sozialpolitischen Zielkonflikten zu prüfen. Im Zentrum standen nicht administrative und rechtliche Detailfragen – diese sind für den zweiten Workshop vorgesehen –, sondern die materiellen Parameter eines reformierten Sicherungssystems: Freibeträge, Transferentzugsraten, Regelbedarf, Wohnkosten, Basisgeld und Kinderbasisgeld bzw. Kindergrundsicherung.

Die Diskussion zeigte einen breiten Konsens über die Problemdiagnose: Das bestehende System aus Bürgergeld, Wohngeld, Kinderzuschlag, Grundsicherungsleistungen und steuerlichen Entlastungen ist hoch fragmentiert, schwer verständlich, verursacht erhebliche Schnittstellen- und Verwaltungskosten, erzeugt teils extreme Grenzbelastungen und erreicht wegen Nichtinanspruchnahme viele Anspruchsberechtigte nicht. Kontrovers blieb hingegen, wie weit Pauschalierung, Automatisierung und steuerliche Integration gehen dürfen, ohne Bedarfsgerechtigkeit, verfassungsrechtlich gebotene Einzelfallprüfung und politische Akzeptanz zu gefährden.

Als wichtigste inhaltliche Spannungslinie trat der Zielkonflikt zwischen Vereinfachung/Pauschalierung und Einzelfallgerechtigkeit hervor. Ein ISTS kann verdeckte Armut reduzieren, Ansprüche entstigmatisieren und Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich systematischer absichern. Zugleich steigen bei höherer Inanspruchnahme die fiskalischen Kosten, und eine pauschalierte Wohnkosten- oder Regelbedarfslogik kann zu Unterdeckung oder Überkompensation führen. Dies bedeutet Mitnahmeeffekte sowie einen verbleibenden Bedarf an ergänzender Grundsicherung für die schlechter Gestellten. Die KSR-Vorschläge erscheinen demgegenüber näher am bestehenden Sozialleistungs- und Jobcenter-System, lösen aber das Integrationsproblem nur teilweise und können je nach Ausgestaltung arbeitsmarktlich und sozialpolitisch begrenzte oder sogar negative Effekte haben.

Die methodische Lehre des Workshops lautet: Mikrosimulationen sind unverzichtbar, aber nicht hinreichend. Sie liefern Größenordnungen zu Arbeitsangebot, fiskalischen Effekten und Verteilungswirkungen, bleiben jedoch abhängig von impliziten methodischen Annahmen zu Arbeitsmarktbeteiligung, Arbeitszeitpräferenzen, Inanspruchnahme, Datenaktualität und statischen Verhaltensmodellen. Für die weitere Forschung wurden transparentere Modellvergleiche, Bandbreiten, Sensitivitätsanalysen, aktuellere administrative Daten (insbesondere auch Datenverknüpfungen von Sozialleistungen und Lohn-/Einkommensteuer) sowie Experimentierräume gefordert.

Befund	Kernaussage	Implikation für ISTS/KSR
Gemeinsame Problemdiagnose	Fragmentierung, Nichtinanspruchnahme, hohe Grenzbelastungen und Verwaltungsaufwand wurden breit als Reformanlass bestätigt.	Beide Reformpfade benötigen eine integrierte Logik statt punktueller Einzelkorrekturen.
Transferentzug	Sehr niedrige Entzugsraten erhöhen Ansprüche bis in mittlere Einkommen und können teuer werden; sehr hohe Entzugsraten verletzen Leistungsgerechtigkeit.	Ein 70-%-Korridor ist plausibel, muss aber haushaltsspezifisch, verteilungs- und rechtsbezogen geprüft werden.
Freibeträge	Die Streichung oder Kürzung des 100-Euro-Grundfreibetrags ist besonders umstritten, weil er reale Erwerbskosten und subjektive Fairness abbildet.	Nicht nur Grenz-, sondern auch Durchschnittsbelastungen und absolute Entzugsbeträge sind auszuweisen.
Regelbedarf	Die Höhe und Ermittlung des Existenzminimums sollte nicht nur oder primär aus den arbeitsmarktpolitischen Anreizen abgeleitet werden, hat aber auch Arbeitsmarkteffekte.	Vor jeder Pauschalierung braucht es eine normative und empirische Klärung der Bedarfsbemessung.
Wohnkosten	Regionale Unterschiede erzwingen Differenzierung; eine Pauschale kann vereinfachen, aber Unterdeckung oder Mitnahmeeffekte erzeugen.	Die Art und Weise einer Regionalisierung ist zu klären. Ein ergänzendes Sicherungssystem für Sonder- und Härtefälle bleibt unverzichtbar.
Basisgeld/Kinderbasisgeld	Universelle Auszahlungen können Akzeptanz, Entstigmatisierung und Sicherungskontinuität erhöhen.	Kosten, Steuerwahrnehmung und Schnittstellen zu Grundsicherung, Rente, Kindern und Haushalten müssen analysiert werden.
Daten und Evaluation	Statische Modelle und ältere Daten begrenzen die Aussagekraft.	Nötig sind transparente Bandbreiten, Modellvergleiche, bessere administrative Daten und Experimentierräume.

1. Auftrag, Materialbasis und methodisches Vorgehen

Diese Auswertung rekonstruiert den ersten Fachworkshop der DIFIS/ISÖ-Reihe zu ISTS und KSR systematisch, ordnet die Beiträge wissenschaftlich ein und benennt offene Fragen für die weitere Bearbeitung. Sie ist ausdrücklich als erste Auswertung zu verstehen. Die Transkription der Zoom-Aufzeichnung enthält nur teilweise korrekte Sprecher*innen-Zuordnungen; deshalb werden Diskussionsbeiträge inhaltlich ausgewertet, ohne einzelne Wortmeldungen personalisiert zuzuordnen. Die im Programm angekündigten Input- und Kommentarblöcke werden hingegen als Strukturierungsrahmen genutzt.

Die Chatham-House-Regel der Einladung wird für die Auswertung berücksichtigt: Die öffentlichen Rollen der Referent*innen und die Inhalte der vorbereiteten Inputs werden genannt; offene Diskussionsbeiträge werden überwiegend thematisch und nicht personenbezogen verarbeitet.

Quelle	Funktion in der Auswertung
Einladung zur Fachworkshop-Reihe	Rekonstruktion von Zielsetzung, Adressatenkreis, Datenschutz-/Aufzeichnungsrahmen, Chatham-House-Regeln und Vorbereitungshinweisen

Workshop-Konzept und finale Vorbereitungspapiere	Rekonstruktion der Leitfragen, der Blocklogik und der Verbindung zwischen erstem und zweitem Workshop
Programm 01. 06. 2026	Chronologische Struktur der Auswertung und Zuordnung von Inputs/Kommentaren
Anmeldeliste	Hinweis auf Zusammensetzung des Teilnehmer*innenkreises aus Wissenschaft, Ministerien, Verwaltung, Verbänden, Politik und Beratung
Folien und Präsentationen	Rekonstruktion der fachlichen Inputs zu ISTS, Transferentzug, Regelbedarf, Wohnkosten sowie Basis- und Kinderbasisgeld
Transkript der Zoom-Aufzeichnung	Rekonstruktion des Diskussionsverlaufs und der inhaltlichen Akzente
KI-Zusammenfassung des Transkripts	Plausibilisierung und thematische Verdichtung; nicht als eigenständige Primärquelle behandelt

Quellen: Einladung, S. 1–4; Workshop-Konzept vom 01. 04. 2026; finale Workshop-Konzeption vom 23. 04. 2026; Programm 01. 06. 2026; Transkript und KI-Zusammenfassung vom 01. 06. 2026; Folien von Bach, Stichnoth, Becker, Bruckmeier, Stockhausen und Strengmann-Kuhn.

2. Kontext und Zielarchitektur des Workshops

Die Workshop-Reihe setzt an zwei jüngeren Reformimpulsen an: dem im Auftrag des DIFIS entwickelten Vorschlag für ein integriertes Steuer- und Sozialtransfersystem zur Absicherung des Existenzminimums und den Empfehlungen der Kommission zur Sozialstaatsreform. Die Einladung formuliert als Ziel, beide Konzeptionen wissenschaftlich fundiert weiter zu konkretisieren und offene Fragen zu beantworten. Der erste Workshop sollte dabei die materiellen Eckpunkte der Reform vor dem Hintergrund von Evaluations- und Mikrosimulationsstudien bearbeiten; der zweite Workshop ist für administrative, digitale und rechtliche Umsetzungsfragen vorgesehen.

Workshop-Block	Gegenstand	Leitende Auswertungsfrage
Block 1	Freibeträge, Transferentzug, Grenzbelastung, fiskalische Wirkungen, Arbeitsmarkteffekte, Inanspruchnahme	Wie kann der Transferentzug so gestaltet werden, dass Arbeitsanreize, Leistungsgerechtigkeit, Existenzsicherung und Kostensteuerung zugleich berücksichtigt werden?
Block 2	Regelbedarf, Wohnkosten, Basisgeld, Kinderbasisgeld/Kindergrundsicherung	Wie ist die Höhe von Regelbedarf und Wohnbedarf? Welche Bedarfs- und Leistungsbausteine eignen sich für Pauschalierung und steuerliche Integration, und wo bleibt ergänzende Einzelfallprüfung notwendig?
Ausblick	Verwaltung, Digitalisierung, Recht, politischer Prozess	Welche Fragen müssen im zweiten Workshop weitergeführt werden, damit aus materiellen Parametern ein umsetzbares Reformdesign wird?

Aus der Perspektive der Veranstaltungsarchitektur war der erste Workshop damit als fachliche Verdichtung eines politischen Reformfensters angelegt. Die Eröffnung rahmte die Debatte explizit als Moment, in dem sozialstaatliche Reformen nicht allein technisch, sondern auch gesellschaftspolitisch verantwortet werden müssen. Die Erinnerung an die Agenda-2010-Erfahrung diente als Warnung: Ein neuer Reformschub kann modernisierend wirken, aber auch gesellschaftliche Spaltungen vertiefen, wenn Verteilungswirkungen, Anerkennungsfragen und Verlustaversion nicht ernst genommen werden.

Die programmatische Leitfrage lautete daher nicht nur, ob ein ISTS technisch und fiskalisch machbar ist. Es ging auch um die politische und normative Frage, welches Verhältnis von

Sicherung, Aktivierung, Universalität, Bedürftigkeitsprüfung, Pauschalierung, Transparenz und Einzelfallgerechtigkeit in einem zukünftigen Steuer-Transfer-System angemessen ist.

3. Teilnehmer*innenkreis und fachpolitische Reichweite

Die Anmeldeliste zeigt einen sehr breit zusammengesetzten Adressatenkreis. Anwesend waren Vertreter*innen von sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Forschungseinrichtungen, Ministerien auf Bundes- und Landesebene, kommunalen und freien Träger, Parlamenten, Stiftungen, Verbänden und Verwaltungsexpertise. Damit war der Workshop nicht nur ein enger akademischer Austausch, sondern ein Transferformat zwischen Forschung, politischer Steuerung und Verwaltungspraxis.

Für die Auswertung ist diese Zusammensetzung wichtig, weil die Diskussion mehrere Rationalitäten zusammenführte: mikrosimulative sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Modellierung, verfassungs- und sozialrechtliche Bedarfslogik, administrative Umsetzbarkeit, kommunale Praxis, politische Akzeptanz und sozialethische Legitimität. Gerade die Spannung zwischen diesen Rationalitäten prägte die fachliche Qualität der Debatte.

Wissenschaftliche Rationalität: Modellierung von Verteilungswirkungen, fiskalischen Effekten, Arbeitsangebot und Inanspruchnahme.

Verwaltungsrationalität: Schnittstellen zwischen Jobcentern, Finanzämtern, Wohngeldstellen, Familienkassen und Sozialämtern.

Rechtsrationalität: Existenzminimum, Gleichbehandlung, Datenschutz, Bedarfsprüfung, Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

Politische Rationalität: Reformfähigkeit, Kommunikation, Verlustaversion, Akzeptanz und mögliche Polarisierung.

Sozialpolitische Rationalität: Armutsvermeidung, Teilhabe, Entstigmatisierung, Leistungsgerechtigkeit und soziale Sicherheit.

4. Gemeinsame Problemdiagnose: Warum Reformbedarf besteht

Die fachlichen Beiträge bestätigten die Ausgangsdiagnose der ISTS-Studie: Deutschland verfügt nicht über ein kohärentes Grundsicherungssystem, sondern über ein Geflecht von Leistungen, Zuständigkeiten und Prüfverfahren. Bürgergeld, Wohngeld, Kinderzuschlag, Kindergeld, steuerliche Freibeträge und weitere Leistungen folgen unterschiedlichen Einkommensbegriffen, Haushaltsdefinitionen, Anspruchslogiken und Verwaltungswegen. Für Betroffene entsteht daraus Intransparenz; für Verwaltungen entstehen Schnittstellenkosten; für die Politik entstehen schwer vermittelbare Grenzbelastungen und Gerechtigkeitsprobleme.

Unübersichtlichkeit: Anspruchsberechtigte müssen häufig mehrere Stellen ansprechen und können Ansprüche kaum selbst überschauen.

Nichtinanspruchnahme: Gerade Wohngeld und Kinderzuschlag erreichen viele Berechtigte nicht. Das erzeugt verdeckte Armut und unterschätzt den realen Sicherungsbedarf.

Grenzbelastungen: An den Übergängen zwischen Bürgergeld, Wohngeld und Kinderzuschlag entstehen Plateaus und effektive Grenzbelastungen nahe 100 %.

Mindestsicherung Erwerbstätiger: Niedrige Erwerbseinkommen müssen häufig durch Sozialleistungen ergänzt werden, obwohl zugleich Steuern und Sozialbeiträge gezahlt werden.

Verwaltungskosten: Kompetenzklärung, Vorrangprüfung und Mehrfachanträge binden erhebliche Ressourcen, ohne unmittelbar Teilhabe zu erhöhen.

Diese Diagnose wurde nicht als rein technisches Problem verstanden. Vielmehr wurde deutlich, dass Intransparenz und Grenzbelastungen auch die Legitimation des Sozialstaats

berühren. Wenn Mehrarbeit subjektiv nicht als lohnend erscheint, wenn Ansprüche nicht ankommen oder wenn Erwerbstätige mit niedrigen Einkommen zusätzlich stigmatisierende Leistungen beantragen müssen, entsteht ein politisches Narrativproblem, das populistische Vereinfachungen begünstigt.

5. Das ISTS als Referenzmodell der Debatte

Der einleitende Input zum ISTS erinnerte an die Grundidee eines integrierten Steuer-Transfer-Systems: Zentrale Existenzsicherungsleistungen können stärker über das Einkommensteuersystem bzw. steuerähnliche Mechanismen organisiert werden. Dazu gehören ein Basisgeld für Erwachsene, ein Kinderbasisgeld bzw. eine modifizierte Kindergrundsicherung, eine regional differenzierte pauschale Wohnkostenkomponente sowie ein integrierter Steuer-Transfer-Tarif mit einer einheitlichen Transferentzugsrate von etwa 70 % bis zur Transfergrenze. Oberhalb der Transfergrenze greifen positive Einkommensteuer und Sozialbeiträge nach geltendem Recht.
Konzeptionell verspricht das ISTS vier Vorteile: automatische oder niedrigschwellige Inanspruchnahme, Entstigmatisierung, Glättung von Grenzbelastungen und Bürokratieabbau. Gleichzeitig enthält es inhärente Dilemmata: Eine höhere Inanspruchnahme erhöht zunächst fiskalische Kosten; Pauschalierung erhöht Verwaltungsvereinfachung, kann jedoch Bedarfe verfehlen; niedrigere Transferentzugsraten verbessern Grenzverläufe, erweitern aber den Kreis der Anspruchsberechtigten; universelle Elemente erhöhen Akzeptanz, müssen aber steuerlich zurückgeholt oder gegenfinanziert werden.

ISTS-Baustein	Funktion	Diskutierte Kernfrage
Basisgeld Erwachsene	Regelbedarf als universeller steuerbasierter Transfer	Wie hoch, für wen, mit welcher Verrechnung im Steuer- und Transfersystem?
Kinderbasisgeld	Sicherung des kindlichen Existenzminimums mit universeller Auszahlung und späterer Abschmelzung	Ab welchem Einkommen abschmelzen, mit welchem Tarif, zu welchen Kosten?
Wohnkostenpauschale	Ablösung bzw. Integration von Wohngeld/Kosten der Unterkunft(KdU)-Elementen in ein steuerliches System	Welche regionale Differenzierung und welche Härtefallabsicherung sind nötig?
Transferentzugsrate	Glättung des Einkommensverlaufs und Reduktion von Abrisskanten	Einheitlich 70 % oder differenziert nach Haushaltstyp/Leistung?
Automatisierung	No-Stop- oder One-Stop-Logik, Nutzung von Finanzamtsdaten	Wie lassen sich aktuelle Einkommen, Haushaltskontexte und Sonderbedarfe erfassen?

6. Themenblock 1: Freibeträge, Transferentzug und Grenzbelastung

STATUS QUO: PLATEAUS, VORRANGWECHSEL UND ‚WOHNGELDWIPPE‘

Der erste Themenblock machte deutlich, dass das Kernproblem des Status quo weniger in einer einzelnen Leistung liegt als in der Interdependenz mehrerer Leistungen. Grafisch wurde dies an Haushaltsbeispielen gezeigt, bei denen das verfügbare Einkommen über längere Bruttoeinkommensbereiche kaum steigt. Besonders problematisch sind Übergänge vom Bürgergeld in vorrangige Leistungen wie Wohngeld und Kinderzuschlag. Diese Übergänge sind für Haushalte schwer vorhersehbar und für Verwaltungen aufwendig.

Die im Input hervorgehobene ‚Wohngeldwippe' beschreibt, dass Wohngeld nur periodisch angepasst wird und sich dadurch Vorrang- und Anspruchsgrenzen verschieben können. Hinzu kommt, dass die Zuständigkeit zwischen Jobcentern, Wohngeldstellen und Familienkassen häufig erst geklärt werden muss. Die administrative Friktion wirkt damit selbst als Zugangsbarriere und kann Nichtinanspruchnahme verstärken.

Probleme im Status quo	Wirkung	Reformpolitische Bedeutung
Grenzbelastungen nahe 100 %	Zusätzliches Bruttoeinkommen erhöht verfügbares Einkommen kaum.	Legitimitäts- und Anreizproblem; besonders relevant für Ausweitung von Erwerbsarbeit.
Partizipationsbelastung	Vom Nichterwerb bis zum Ende des Transferbereichs bleibt nur ein Teil des Bruttogewinns verfügbar.	Arbeitsaufnahme lohnt sich zwar, aber die subjektive Rendite kann gering erscheinen.
Vorrangige Leistungen	Wechsel zwischen Bürgergeld, Wohngeld und Kinderzuschlag ist intransparent.	Integrations- oder One-Stop-/No-Stop-Logiken gewinnen an Plausibilität.
Nichtinanspruchnahme	Ansprüche werden aus Unkenntnis, Stigma oder Aufwand nicht geltend gemacht.	Automatisierung ist sozialpolitisch attraktiv, aber fiskalisch kostenrelevant.

REFORMANSÄTZE UND SIMULIERTE GRÖßENORDNUNGEN

Die diskutierten Mikrosimulationen zeigen, dass Reformen des Transferentzugs keine Win-win-Lösungen erzeugen. Grundsätzlich lassen sich hohe Grenzbelastungen nur reduzieren, indem entweder Leistungen früher und stärker gekürzt werden oder der Transferbereich nach oben ausgeweitet wird. Die erste Variante erzeugt Verlierer*innen im unteren Einkommensbereich, die zweite Variante erzeugt höhere Kosten und Ansprüche bis in mittlere Einkommen.

Für die KSR-nahen Reformansätze wurden unterschiedliche Varianten referiert. Eine integrierte Grundsicherung mit einheitlichen Hinzuverdienstregeln kann fiskalische Einsparungen bringen, führt aber in den präsentierten Rechnungen nicht automatisch zu positiven Arbeitsangebotseffekten. Differenzierte Erwerbstätigenfreibeträge nach Haushaltstypen erscheinen arbeitsmarktlich günstiger, verschieben aber Lasten zwischen Haushaltstypen und werfen Gleichbehandlungs- und Akzeptanzfragen auf. Die Zusammenführung von Wohngeld und Kinderzuschlag in einer neuen vorrangigen Leistung kann das Arbeitsangebot erhöhen, ist jedoch zunächst fiskalisch teuer und abhängig von Modellannahmen.

Ein niedrigerer Transferentzug verbessert den Verlauf am oberen Rand des Transferbereichs, erweitert aber Ansprüche und Kosten.

Eine stärkere Anrechnung kleiner Hinzuverdienste kann fiskalisch entlasten, trifft aber Gruppen mit geringen Erwerbsmöglichkeiten und realen Erwerbskosten.

Haushaltstypische Differenzierung kann zielgenauer sein, erhöht aber Komplexität und rechtlichen Prüfbedarf.

Arbeitsangebotswirkungen sind nicht identisch mit Beschäftigungswirkungen; Nachfrage, Qualifikation, Gesundheit, Betreuung und regionale Arbeitsmärkte bleiben entscheidend.

METHODISCHE GRENZEN DER MIKROSIMULATIONEN

Ein wichtiger wissenschaftlicher Ertrag des Workshops liegt in der Offenlegung der Grenzen mikrosimulativer Evidenz. Die Modelle sind für die Ex-ante-Bewertung unverzichtbar, weil sie Verteilungs- und Arbeitsangebotseffekte systematisch quantifizieren. Zugleich beruhen sie

auf Annahmen über Arbeitsmarktbeteiligung, Arbeitszeitpräferenzen, Inanspruchnahmeverhalten, Haushaltskonstellationen und Datenfortschreibungen. Besonders kritisch ist, dass statische Modelle dynamische Effekte – etwa Karrierepfade, Qualifikation, Wechsel aus Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder langfristige Lohnentwicklung – nur unzureichend abbilden.

Aus dem Workshop ergibt sich daher die Forderung, Simulationsergebnisse stärker als Bandbreiten und Szenarien zu präsentieren. Eine einzelne Punktschätzung, etwa fiskalische Wirkung oder Veränderung des Arbeitsangebots in Vollzeitäquivalente, kann politisch überinterpretiert werden. Für die weitere Berichtsarbeit sollten die Modellannahmen transparent dokumentiert und mit Sensitivitätsanalysen versehen werden.

Methodische Grenze	Bedeutung	Konsequenz für weitere Forschung
Statische Modellierung	Dynamische Erwerbsverläufe und Karriereeffekte fehlen.	Ergänzung durch Längsschnittdaten und dynamische Modelle
Präferenzschätzung	Arbeitszeit- und Freizeitpräferenzen sind nicht direkt beobachtbar.	Bandbreiten und Validierung über natürliche Experimente
Datenalter	Fortschreibungen können strukturelle Brüche, Migration und Krisen nur begrenzt erfassen.	Aktuellere administrative Daten und Datenverknüpfung
Nichtinanspruchnahme	Modellierung hängt davon ab, ob Stigma, Aufwand und Information konstant bleiben.	Separate Szenarien für Status quo, erleichterten Zugang und automatische Auszahlung
Arbeitsangebot vs. Beschäftigung	Mehr Angebot führt nicht automatisch zu realisierter Beschäftigung.	Verknüpfung mit Arbeitsnachfrage, Qualifikation, regionalen Märkten

KONTROVERSE UM DEN 100-EURO-FREIBETRAG

Kontrovers war die Frage, ob der bisherige Grundfreibetrag für Erwerbseinkommen in der Grundsicherung gekürzt oder abgeschafft werden sollte. Die ökonomische Begründung für eine Kürzung lautet, dass kleine Hinzuverdienste weniger attraktiv und vollzeitnähere Beschäftigung stärker begünstigt werden sollen. Dem wurde entgegengehalten, dass der Freibetrag nicht nur steuerlich anerkannte Werbungskosten, sondern reale, oftmals nicht absetzbare Erwerbskosten abbildet: Kleidung, Mobilität, Verpflegung, informelle Kinderbetreuung oder kleinere Aufwendungen, die durch Erwerbstätigkeit entstehen und im Regelbedarf nicht ausreichend berücksichtigt sind.

Wissenschaftlich wichtig ist hier die Unterscheidung von Grenzbelastung, Durchschnittsbelastung und absolutem Entzugsbetrag. Modelle, die nur Grenzverläufe optimieren, können Verschlechterungen im verfügbaren Einkommen verdecken. Zudem ist fraglich, ob und wie stark Betroffene tatsächlich auf marginale Entzugsraten reagieren oder wahrnehmen, wie viel ihnen von einem zusätzlichen Monatsverdienst insgesamt bleibt. Für die politische Kommunikation dürfte die durchschnittlich erfahrbare Belastung mindestens ebenso relevant sein wie die theoretische Grenzrate.

Pro Kürzung/Abschaffung: Glättung des Tarifs, weniger Anreiz für Kleinstbeschäftigung, mehr Spielraum für niedrigere Entzugsraten bei höheren Einkommen.

Kontra Kürzung/Abschaffung: Reale Erwerbskosten, mögliche Schlechterstellung bei kleinen Erwerbseinkommen, Kürzungen fühlen sich subjektiv stärker an als Verbesserungen.

Auswertungsbefund: Eine Reform sollte nicht nur Grenzbelastungen ausweisen, sondern systematisch Nettoveränderungen gegenüber dem Status quo nach Haushaltstyp, Einkommensbereich und Erwerbsumfang.

7. Themenblock 2: Regelbedarf, Wohnkosten, Basisgeld und Kinderbasisgeld

REGELBEDARF UND EXISTENZMINIMUM

Der zweite Themenblock verschob die Perspektive von Anreiz- und Fiskalwirkungen auf die normative und verfassungsrechtliche Grundfrage: Was muss als Existenzminimum gesichert werden? Die Kritik an KSR und ISTS lautet, dass beide Ansätze auf den bestehenden Regelbedarfen aufbauen, ohne deren Ermittlung hinreichend zu reformieren. Damit besteht die Gefahr, dass ein systemisch modernes Steuer-Transfer-Design auf einer materiell unzureichenden Bedarfsbemessung ruht.
Die Diskussion zur Regelbedarfsermittlung betonte mehrere Probleme des Status quo: mögliche Zirkelschlüsse durch Referenzgruppenbildung, die Einbeziehung von Haushalten mit verdeckter Armut, die Streichung regelbedarfsrelevanter Teilhabepositionen und eine weitreichende Pauschalierung, die Anschaffungen und Stromkosten im Regelbedarf absorbiert. Daraus folgt: Die Höhe des Existenzminimums darf nicht nachrangig gegenüber Arbeitsanreiz- oder Kostenneutralitätszielen behandelt werden. Ein Basisgeld unterhalb des sachgerecht bestimmten Regelbedarfs würde das Sicherungsziel unterlaufen. Eine Reform ohne die Berücksichtigung der Regelbedarfshöhe wäre unvollständig. Eine systematischere Regelbedarfsermittlung könnte darüber hinaus die Problematik einer Verringerung bzw. Abschaffung des 100-Euro-Freibetrags reduzieren.

Kritikpunkt	Bedeutung	Folge für ISTS/KSR
Referenzgruppen	Wenn verdeckt Arme oder Aufstockende enthalten sind, kann Bedarf unterschätzt werden.	Referenzgruppen müssen normativ und empirisch neu bestimmt werden.
Teilhabebedarfe	Streichungen einzelner Ausgaben können sich erheblich summieren.	Keine bloße Fortschreibung der bisherigen Regelbedarfsermittlung.
Kinderbedarfe	Unterschiede zwischen sozial- und steuerrechtlichem Existenzminimum sind schwer vermittelbar.	Kinderbasisgeld braucht eine eigenständige, transparente Bedarfsermittlung.
Verfassungsrecht	BVerfG verlangt realitätsgerechte Sicherung und Einzelfallgerechtigkeit.	Ergänzende Grundsicherung bzw. Härtefallmechanismen bleiben nötig.

WOHNKOSTEN: PAUSCHALIERUNG ZWISCHEN EFFIZIENZ UND BEDARFSDECKUNG

Die Wohnkostenfrage erwies sich als einer der schwierigsten Bausteine einer steuerlichen Integration. Der Status quo unterscheidet zwischen Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung, Wohngeld als Zuschuss zu Wohnkosten und steuerlichen Regelungen zum Existenzminimum. Während Wohngeld bundesweit typisierte Mietenstufen und Höchstbeträge nutzt, werden KdU-Angemessenheitsgrenzen kommunal und einzelfallbezogen bestimmt. Diese Differenz zeigt bereits den Grundkonflikt: Eine pauschalierte und steuerlich administrierbare Lösung benötigt Typisierung; eine existenzsichernde Lösung muss reale Wohnbedarfe in angespannten Märkten berücksichtigen.

Der Workshop zeigte, dass regionale Differenzierung unabdingbar ist. Zugleich reicht die bloße Übernahme der Wohngeldlogik nicht ohne Weiteres aus, weil Wohngeld ein Zuschuss ist, während KdU existenzsichernd wirken. Eine zu niedrige Pauschale würde ein paralleles Ergänzungssystem erzwingen; eine zu hohe Pauschale erzeugt Mitnahmeeffekte, fiskalische Mehrkosten und möglicherweise preissteigernde Effekte auf angespannten Wohnungsmärkten. Hinzu kommt eine finanzverfassungsrechtliche Dimension, wenn Kosten durch Integration in die Einkommensteuer zwischen Bund, Ländern und Kommunen neu verteilt werden.
Eine einheitliche Bundespauschale ist wegen regionaler Mietunterschiede nicht plausibel.
Regionale Pauschalen könnten an Mietenstufen, Wohnungsmarktregionen oder kommunalen Angemessenheitsgrenzen orientiert werden, müssen aber einfacher sein als der Status quo.
Ein ergänzender KdU- oder Härtefallmechanismus bleibt notwendig, wenn das Existenzminimum realitätsgerecht gesichert werden soll, und wahrscheinlich auch darüber hinaus, also auch bei etwas höheren Einkommen, bei denen das Existenzminimum gedeckt ist.
Eine vollständige Automatisierung der Wohnkostenkomponente erhöht Take-up und damit Kosten; dies ist sozialpolitisch gewollt, aber haushaltspolitisch offen zu benennen.

BASISGELD: UNIVERSELLE BASIS UND STEUERLICHE RÜCKHOLUNG

Das Basisgeld wurde als an das Kindergeld angelehntes Modell diskutiert: Erwachsene erhalten einen Betrag in Höhe des Regelbedarfs, während Steuer- und Transferregeln so angepasst werden, dass bei Steuerzahlenden kein ungerechtfertigter Nettovorteil verbleibt. Sozialpolitisch ist daran attraktiv, dass eine dauerhafte finanzielle Basis entsteht, Sicherungslücken reduziert werden und Leistungen nicht als stigmatisierende Fürsorge, sondern als allgemein zugänglicher Anspruch erscheinen.
Die offene Frage ist weniger die normative Attraktivität als die technische und kommunikative Umsetzung. Wenn der Steuertarif so verändert wird, dass das Basisgeld oberhalb bestimmter Einkommen zurückgeholt wird, kann dies als Steuererhöhung wahrgenommen werden, obwohl sich das Nettoeinkommen nicht zwingend ändert. Zudem bleiben Fragen zu Student*innen, Rentner*innen, Personen ohne Steuerzahlung, Zuwanderung, Haushaltsbezug, Krankenversicherung und ergänzenden Wohnkosten offen.

Potenzial des Basisgelds	Risiko/Offene Frage
Entstigmatisierung und hohe Akzeptanz durch universelle Logik	Fiskalische Kosten für Personen ohne Steuerzahlung oder Sozialleistungsbezug müssen bestimmt werden.
Sicherungskontinuität und weniger Antragshürden	Steuerliche Rückholung kann kommunikativ als Belastung erscheinen.
Reduktion von Negativzahlungen für einzelne Komponenten	Wohnkosten und Krankenversicherung brauchen weiterhin Sonderregeln.
Schrittweise Einführung für Teilgruppen denkbar	Teilgruppenlösungen können neue Schnittstellen erzeugen.

KINDERBASISGELD UND KINDERGRUNDSICHERUNG

Die Kinderbasisgeld-Diskussion knüpfte an die Kritik am bestehenden System aus Kindergeld, Kinderfreibetrag, Kinderzuschlag und Grundsicherungsleistungen an. Dieses System ist zersplittert, kompliziert und begünstigt höhere Einkommen über den Kinderfreibetrag stärker als mittlere Einkommen. Eine einkommensunabhängige Auszahlung in Höhe des Kinderregelbedarfs, die erst ab mittleren Einkommen abgeschmolzen bzw. versteuert wird, würde das

Existenzminimum von Kindern sichtbarer sichern und untere sowie mittlere Einkommen entlasten.
Zugleich sind Kosten und Ausgestaltung zentral. Ein Kinderbasisgeld in Regelbedarfshöhe ist sozialpolitisch klarer als die gescheiterte Kindergrundsicherung der Ampel, weil es Regelbedarf und Wohnbedarf trennt. Es verschiebt aber Kosten in erheblicher Größenordnung und wirft die Frage auf, wie Kinder in getrennt lebenden Elternhaushalten, Wechselmodellen und temporären Bedarfsgemeinschaften berücksichtigt werden. Auch hier gilt: Je universeller die Auszahlung, desto größer die Akzeptanz und Take-up-Wirkung, aber desto dringlicher die fiskalische Gegenfinanzierung.

8. Zentrale Kontroversen und Spannungslinien

Kontroverse	Position A	Position B	Auswertende Einschätzung
Arbeitsanreize vs. Existenzsicherung	Transferdesign soll Mehrarbeit stärker lohnend machen.	Existenzminimum und Teilhabe dürfen nicht von Anreizlogik abhängig werden.	Beide Logiken müssen getrennt begründet und gemeinsam modelliert werden.
Pauschalierung vs. Einzelfallgerechtigkeit	Pauschalen vereinfachen und ermöglichen Automatisierung.	Bedarfsgerechtigkeit verlangt Härtefall- und Sonderbedarfsprüfung.	Pauschalen sind sinnvoll, aber nur mit ergänzendem Sicherungsnetz.
Automatisierung vs. fiskalische Kontrolle	Automatische Auszahlung reduziert verdeckte Armut.	Höherer Take-up erzeugt hohe Mehrkosten.	Mehrkosten sind kein Implementationsfehler, sondern sichtbar gemachte Rechtsansprüche.
Einheitlicher Tarif vs. Differenzierung	Einheitliche 70 % schaffen Transparenz.	Haushaltstypen und Leistungen benötigen differenzierte Behandlung.	Einheitlichkeit ist kommunikativ stark, Differenzierung kann verteilungs- und arbeitsmarktlich nötig sein.
Steuersystem vs. Sozialverwaltung	Finanzämter ermöglichen Automatisierung und Entstigmatisierung.	Jobcenter bieten Beratung, Aktivierung und Einzelfallprüfung.	Ein hybrides Modell mit klarer Aufgabenverteilung ist realistischer als vollständige Substitution.
KSR-Pfad vs. ISTS-Pfad	KSR ist näher am bestehenden System und kurzfristig umsetzbarer.	ISTS geht strukturell tiefer und adressiert Stigma, Take-up und Steuer-Transfer-Integration.	Die weitere Arbeit sollte beide Pfade nicht gegeneinander, sondern als Stufen- und Variantenraum analysieren.

9. Konsenspunkte des Workshops

Trotz teilweise kontroverser Detailfragen lassen sich aus dem Workshop mehrere Konsenspunkte rekonstruieren:

- Der Status quo ist in seiner heutigen Komplexität sozialpolitisch, administrativ und kommunikativ sehr unbefriedigend und dringend reformbedürftig.
- Die Verringerung extremer Grenzbelastungen ist sinnvoll, darf aber nicht isoliert von absoluten Einkommenseffekten und Bedarfssicherung betrachtet werden.

- Nichtinanspruchnahme ist ein zentrales sozialpolitisches Problem; höhere Inanspruchnahme verursacht zwar Kosten, ist aber Ausdruck besserer Rechtsverwirklichung.
- Mikrosimulationen sind notwendig, müssen aber mit Unsicherheiten, Bandbreiten, qualitativen Bewertungen, Experimentierräumen und Ex-post-Untersuchungen kombiniert werden. Die Datengrundlagen müssen verbessert werden.
- Regelbedarf und Wohnkosten sind keine nachgeordneten technischen Parameter, sondern normative Kernfragen der Reform.
- Ein ergänzendes System für Sonderbedarfe, Härtefälle und besondere Wohnkosten wird auch bei einem integrierten System erforderlich bleiben.
- Die administrative Umsetzbarkeit, Datenschutzfragen und Finanzierungszuständigkeiten müssen im zweiten Workshop vertieft werden.

10. Folgerungen für die weitere DIFIS/ISÖ-Berichtsarbeit

Für den geplanten Bericht aus der Workshop-Reihe ergeben sich mehrere Anforderungen. Erstens sollte der Bericht nicht nur eine Reformvariante darstellen, sondern einen Variantenraum mit klaren Parametern: Höhe des Basisgelds, Höhe und Regionalisierung der Wohnkostenpauschale, Transferentzugsrate, Behandlung des 100-Euro-Freibetrags, Abschmelzlogik des Kinderbasisgelds und Grad der Automatisierung. Zweitens sollten alle Varianten systematisch nach denselben Kriterien bewertet werden: Armutsvermeidung, Verteilungswirkung, Arbeitsangebot, fiskalische Wirkung, Nichtinanspruchnahme, Verwaltungskosten, Rechtskonformität und politische Kommunizierbarkeit.
Drittens sollte der Bericht zwischen kurzfristig umsetzbaren Reformschritten und langfristiger Systemintegration unterscheiden. Ein möglicher Pfad könnte mit Daten- und Verwaltungsintegration beginnen, anschließend Kinderbasisgeld oder Basisgeld-Teilkomponenten einführen und Wohnkosten sowie Transferentzugslogik schrittweise harmonisieren. Viertens sollte der Bericht die politische Kommunikation nicht als nachrangig behandeln. Reformen, die rechnerisch sinnvoll sind, können scheitern, wenn Verlierergruppen, Steuerwahrnehmungen oder Fairnessnarrative nicht adressiert werden.

Berichtsbaustein	Empfohlene Bearbeitung
Variantenmatrix	Mindestens drei Varianten: KSR-nah, ISTS-Basismodell, ISTS mit stärkerer Universalität; jeweils mit Sensitivitäten
Verteilungsanalyse	Haushaltstypen, Einkommensbereiche, Erwerbsumfänge und regionale Wohnkosten getrennt ausweisen
Take-up-Szenarien	Status quo, verbesserter Zugang, automatische Auszahlung und vollständige Inanspruchnahme unterscheiden
Regelbedarfskapitel	Nicht nur Fortschreibung des Status quo; eigenständige normativ-empirische Prüfung der Bedarfsbemessung
Wohnkostenkapitel	Regionalisierung, Mietstufen, kommunale KdU und Härtefalllogik systematisch vergleichen
Implementationspfad	Schrittfolge, Pilotierung, Experimentierräume, Datenschutz und Dateninfrastruktur berücksichtigen
Kommunikationsstrategie	Verlustaversion, Steuerwahrnehmung, Stigma, Leistungsgerechtigkeit und populistische Narrative adressieren

11. Offene Forschungs- und Klärungsfragen

Fiskalische Kosten: Welche Netto- und Bruttokosten entstehen bei verschiedenen Take-up-Annahmen, insbesondere bei automatischer Auszahlung?

Arbeitsmarkt: Wie robust sind die Arbeitsangebotseffekte gegenüber alternativen Präferenzschätzungen, Stundenlohnannahmen und Arbeitsnachfragerestriktionen?
Recht und Gerechtigkeit: Welche Differenzierungen nach Haushaltstyp, Kinderzahl, Wohnregion oder Erwerbsumfang sind gleichheits- und sozialrechtlich tragfähig?
Daten: Welche administrativen Daten können für eine zeitnahe Einkommensprüfung genutzt werden, können diese mit anderen administrativen Daten verknüpft werden (insbesondere Lohn-/Einkommensteuerstatistik), und welche Hürden bestehen beim Datenschutz?
Wohnkosten: Wie kann eine regionale Pauschale konstruiert werden, die weder systematisch unterdeckt noch starke Mitnahmeeffekte erzeugt?
Regelbedarf: Wie sollte eine reformierte, teilhabeorientierte Regelbedarfsermittlung aussehen?
Basisgeld: Welche Personengruppen verursachen zusätzliche Kosten, wenn Steuerzahler*innen und Transferbezieher*innen neutral gestellt werden?
Kinderbasisgeld: Wie sind die fiskalischen Kosten unterschiedlicher Ausgestaltungsmöglichkeiten? Wie sind getrennt lebende Eltern, Wechselmodelle, Unterhaltsvorschuss und Kinderfreibeträge einzubinden?
Verwaltung: Welche Aufgaben verbleiben bei Jobcentern und Sozialämtern, wenn Finanzämter oder zentrale Auszahlungsmechanismen neue Rollen übernehmen?
Politischer Prozess: Welche Reformschritte sind sequenziell möglich, um Akzeptanz aufzubauen und Überforderung zu vermeiden?

12. Vorläufige Gesamtbewertung

Der erste Fachworkshop bestätigt die hohe Relevanz des ISTS als Reformperspektive. Das Konzept adressiert Probleme, die durch punktuelle Anpassungen im bestehenden System nur begrenzt lösbar sind: Nichtinanspruchnahme, Stigmatisierung, fragmentierte Zuständigkeiten und extreme Grenzbelastungen. Zugleich hat der Workshop die Grenzen eines rein steuertechnischen Integrationsversprechens deutlich gemacht. Das Existenzminimum ist nicht beliebig pauschalierbar; Wohnkosten sind regional und individuell unterschiedlich; Arbeitsanreize sind nur ein Ziel unter mehreren; und die Rechtsverwirklichung bisher verdeckter Ansprüche ist fiskalisch anspruchsvoll.
Die KSR-Vorschläge erscheinen als institutionell näherliegender Reformpfad, der bestehende Leistungen stärker zusammenführt und bestimmte Grenzbelastungen reduziert. Ihre Stärke liegt in relativer Anschlussfähigkeit an das bestehende System; ihre Schwäche liegt darin, dass sie die strukturelle Trennung von Steuer- und Sozialverwaltung nur begrenzt überwindet. Das ISTS ist ambitionierter und kann überzeugen, wenn es seine offenen Fragen – insbesondere zu Wohnkosten, Regelbedarf, Datenzugang, Zuständigkeiten und politischer Kommunikation – präzise beantwortet.
Der Workshop war insofern produktiv, als er keine einfache Reformformel bestätigt hat. Er hat vielmehr den Parameterraum sichtbar gemacht, in dem eine tragfähige Reform entwickelt werden muss. Wissenschaftlich sollte die weitere Arbeit daher weder auf eine einzige Kennzahl wie Vollzeitäquivalente noch auf eine einfache Kostenneutralitätsforderung verengt werden. Entscheidend ist eine mehrdimensionale Bewertung: sozialstaatliche Legitimität, materielle Bedarfsdeckung, administrative Machbarkeit, Verteilungsgerechtigkeit, fiskalische Tragfähigkeit und demokratische Akzeptanz.

13. Empfehlungen für die nächste Arbeitsphase

- Eine konsistente Variantenmatrix entwickeln, die KSR- und ISTS-Elemente systematisch kombiniert und vergleichbar macht.
- Für jede Variante neben Grenzbelastungen auch Durchschnittsbelastungen, absolute Entzugsbeträge und Nettoveränderungen gegenüber dem Status quo ausweisen.

- Die Regelbedarfsermittlung nicht als gegeben unterstellen, sondern als eigenen Reformbaustein behandeln.
- Wohnkostenpauschalen nur regional differenziert und mit ergänzendem Härtefallmechanismus weiterverfolgen.
- Automatische Auszahlung als sozialpolitisches Ziel formulieren, aber fiskalische Mehrkosten als Realisierung bestehender Ansprüche transparent ausweisen.
- Mikrosimulationen durch Sensitivitätsanalysen, Modellvergleiche und, soweit möglich, Pilot- oder Experimentierdesigns ergänzen.
- Den politischen Prozess als mehrstufigen Transformationspfad konzipieren, nicht als einmaligen Systemwechsel.

Anhang: Ablaufstruktur des Workshops

Zeit	Programmpunkt	Inhaltliche Funktion
13:00–13:15	Eröffnung und Grußwort	Einordnung der Reformdebatte, Zielsetzung der Workshop-Reihe, Verantwortung der wissenschaftlichen Politikberatung
13:15–15:00	Themenblock 1	Freibeträge, Transferentzug, Grenzbelastung, Arbeitsangebot, Fiskalwirkungen, Inanspruchnahme
15:00–15:30	Pause	Zäsur zwischen Tarif-/Anreizfragen und Leistungsbausteinen
15:30–17:15	Themenblock 2	Regelbedarf, Wohnkosten/KdU, Basisgeld, Kinderbasisgeld/Kindergrundsicherung
17:15–17:30	Zusammenfassung und Ausblick	Bündelung offener Fragen, Übergang zum zweiten Workshop zu Verwaltung, Digitalisierung und Recht

DIFIS Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung
vernetzen · forschen · beraten

ISÖ Institut für Sozialökologie

01. Juni 2026, 13:00 – 17:30 Uhr

Fachworkshop „Integriertes Steuer-Transfer-System (ISTS) und die Vorschläge der Kommission zur Sozialstaatsreform (KSR)“

Programm 01.06.2026, 13:00-17:30 Uhr

13:00 – 13:15 Uhr	Eröffnung und Einleitung ins Thema Gesamtmoderation und kurze Begrüßung: **Michael Opielka** | ISÖ (*5 min.*) Grußworte: **Frank Nullmeier** | DIFIS (*10 min.*)
13:15 – 15:00 Uhr	**Themenblock 1: Inputs und Diskussion** Gestaltung von Freibeträgen und Transferentzug bzw. Grenzbelastung vor dem Hintergrund von fiskalischen Wirkungen, Arbeitsmarkteffekten und höherer Inanspruchnahme Einleitung **Stefan Bach** | DIW (*5 min.*) Inputs: **Holger Stichnoth** | ZEW (*10 min.*) **Kerstin Bruckmeier/Maximilian Sommer** | IAB (*10 min.*) Kommentare: **Irene Becker** (*5 min.*) **Peter Haan** | DIW (*5 min.*) **Wolfgang Strengmann-Kuhn** | ISÖ (*5 min.*)
15:00 – 15.30 Uhr	**Pause**
15:30 – 17:15 Uhr	**Themenblock 2: Inputs und Diskussion** Gestaltung weiterer Bausteine und Eckdaten: Regelbedarf, Wohngeld/Wohnkosten, Basisgeld, Kinderbasisgeld/Kindergrundsicherung Einleitung **Wolfgang Strengmann-Kuhn** | ISÖ (*5 min.*) Inputs: Regelbedarf: **Irene Becker** (*10 min.*) Wohngeld/Wohnkosten: **Sven Stöwhase** | Fraunhofer FIT (*10 min.*) **Maximilian Stockhausen** | IW (*10 min.*) Basisgeld: **Alexander Spermann** | FOM-Universität Köln (*10 min.*) Kinderbasisgeld/Kindergrundsicherung: **Wolfgang Strengmann-Kuhn** | ISÖ (*10 min.*)
17:15 – 17:30 Uhr	**Zusammenfassung und Ausblick** **Stefan Bach**| DIW und **Wolfgang Strengmann-Kuhn** | ISÖ

DIFIS-Affiliation

Literatur und Arbeitsgrundlagen

Bach, Stefan. 2026. DIFIS Fachworkshop „Integriertes Steuer-Transfer-System (ISTS) und die Vorschläge der Kommission zur Sozialstaatsreform (KSR)“. Präsentation, 01. 06. 2026.

Wolfgang Strengmann-Kuhn, Michael Opielka und Bach, Stefan. 2025. Ein integriertes Steuer- und Sozialtransfersystem zur Absicherung des Existenzminimums. DIFIS-Studie 2025/9.

Wolfgang Strengmann-Kuhn, Michael Opielka und Bach, Stefan. 2025. Ein integriertes Steuer-Transfer-System zur Absicherung des Existenzminimums. DIFIS-Impuls 2025/6.

Becker, Irene. 2026. Kommentar zu Transferentzugsraten und Freibeträgen sowie Input zur Bemessung des Regelbedarfs/Basisgelds. Präsentationen/Kommentar, 01. 06. 2026.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). 2026. Empfehlungen der Kommission zur Sozialstaatsreform. Berlin.

Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialforschung und Institut für Sozialökologie (DIFIS/ISÖ). 2026. Fachworkshop-Reihe „Integriertes Steuer-Transfer-System (ISTS) und die Vorschläge der Kommission zur Sozialstaatsreform (KSR)“. Einladung, Workshop-Konzept, Programm und Anmeldeliste.

Stichnoth, Holger. 2026. Gestaltung von Freibeträgen und Transferentzug vor dem Hintergrund von fiskalischen Wirkungen, Arbeitsmarkteffekten und höherer Inanspruchnahme. Präsentation, 01. 06. 2026.

Stockhausen, Maximilian. 2026. Kosten der Unterkunft und Heizung. Herausforderungen bei der Integration in ein Integriertes Steuer-Transfer-System. Präsentation, 01. 06. 2026.

Strengmann-Kuhn, Wolfgang. 2026. Basisgeld und Kinderbasisgeld/Kindergrundsicherung. Präsentation, 01. 06. 2026.

Transkriptor. 2026. Transkript und KI-Zusammenfassung des Videos Fachworkshop 1 DIFIS/ISÖ, 01. 06. 2026.

Anhang 2: Auswertung Fachworkshop 2

Die institutionellen Voraussetzungen der Einführung eines integrierten Steuer-Transfer-Systems und der Umsetzung der Vorschläge der KSR

Ergebnisse des zweiten DIFIS-/ISÖ-Fachworkshops

Fachworkshop *Integriertes Steuer-Transfer-System (ISTS) und die Vorschläge der Kommission zur Sozialstaatsreform (KSR)*
Digitaler Workshop, 1. Juli 2026, 13:00–17:30 Uhr

1. Einleitung

Die Diskussion über die Zukunft des deutschen Sozialstaats wird gegenwärtig durch eine Vielzahl parallel verlaufender Reformprozesse geprägt. Neben der Weiterentwicklung der Grundsicherung werden Reformen der Alterssicherung, der Gesundheits- und Pflegepolitik, des Steuerrechts sowie der Verwaltungsdigitalisierung diskutiert oder bereits umgesetzt. Trotz ihrer engen sachlichen Verflechtung werden diese Reformen häufig getrennt voneinander behandelt. Gerade an den Schnittstellen zwischen Steuerpolitik, Sozialpolitik und Verwaltungsorganisation entstehen dadurch Koordinationsprobleme, die zunehmend als eigenständige Herausforderung sozialstaatlicher Modernisierung sichtbar werden.

Das ist der allgemeine Hintergrund, vor dem sich der zweite Fachworkshop am 1. Juli 2026 der gemeinsamen Workshopreihe des Deutschen Instituts für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung (DIFIS) und des ISÖ - Institut für Sozialökologie der Frage widmete, unter welchen institutionellen Voraussetzungen ein integriertes Steuer-Transfer-System (ISTS) sowie zentrale Elemente der Vorschläge der Kommission zur Sozialstaatsreform (KSR) praktisch umgesetzt werden können. Während der erste Fachworkshop die materiellen, fiskalischen sowie wirtschafts-, sozial- und verteilungspolitischen Grundlagen der Reformkonzepte behandelte, verlagerte sich der Fokus nun auf deren administrative, digitale, organisatorische und rechtliche Realisierung. Bereits die Konzeption der Veranstaltung verdeutlicht diesen Perspektivwechsel: Im Mittelpunkt standen nicht neue Leistungsmodelle, sondern die institutionellen Bedingungen ihrer Umsetzung.

Die Eröffnung des Workshops durch Frank Nullmeier stellte diese Fragestellung ausdrücklich in den Kontext einer außergewöhnlich dynamischen Reformphase der deutschen Sozialpolitik. Er verwies darauf, dass gegenwärtig mehrere große Reformprozesse – von der Grundsicherung über die Sozialstaatskommission bis hin zu Fragen der Alterssicherung und der Steuerentlastung mittlerer Einkommen – parallel verlaufen, ohne bislang systematisch miteinander verbunden zu werden. Wolfgang Strengmann-Kuhn griff diese Einordnung auf und charakterisierte den zweiten Fachworkshop als den ‚Umsetzungsteil' der Workshopreihe. Nach den ökonomischen und sozialpolitischen Grundsatzfragen des ersten Workshops sollten nun die administrativen, digitaltechnischen, verwaltungswissenschaftlichen und rechtlichen Voraussetzungen einer praktischen Realisierung im Mittelpunkt stehen. Dabei betonte er die Überschneidungen der Fragestellungen sowohl für die Einführung eines integrierten Steuertarifs als auch der Umsetzung der Empfehlungen der KSR. Die finanzadministrativen Fragestellungen sind vor allem für das integrierte Steuer-Transfer-System von Bedeutung, eine bessere Verzahnung von Finanz- und Sozialverwaltung ist aber auch für die Fragestellungen der Sozialstaatskommission relevant. Eine zentrale Empfehlung der KSR ist die

Zusammenlegung von steuerfinanzierten Transferleistungen und auch im Rahmen des ISTS soll es eine ergänzende universelle Grundsicherung geben, sodass die dazu diskutierten Fragen beide Vorschläge betreffen. Insofern stand bei diesem Fachworkshop nicht die Konkurrenz verschiedener Reformmodelle im Vordergrund, sondern die Suche nach institutionellen Lösungen für ihre Umsetzung.

Bereits diese Schwerpunktsetzung verweist auf einen grundlegenden Perspektivwechsel. Reformvorschläge werden üblicherweise nach ihrer Verteilungswirkung, ihren fiskalischen Kosten oder ihren Arbeitsanreizen beurteilt. Deutlich seltener wird danach gefragt, welche institutionellen Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit solche Reformen überhaupt administrativ tragfähig werden. Diese Lücke adressierte der zweite Fachworkshop. Die Leitfragen der Einladung konzentrierten sich daher auf die Rolle der Finanzverwaltung, die Möglichkeiten der Verwaltungsdigitalisierung, die Organisationsformen der öffentlichen Verwaltungen sowie die rechtlichen Voraussetzungen eines integrierten Steuer-Transfer-Systems und der Umsetzung der Empfehlungen der KSR. Damit rückte ein Themenfeld in den Mittelpunkt, das in der bisherigen Debatte häufig lediglich als Implementationsproblem behandelt wird, tatsächlich jedoch den Kern langfristiger Sozialstaatsmodernisierung berührt.

Die vorliegende Auswertung versteht den Workshop deshalb nicht als Abfolge einzelner Vorträge, sondern als Dokumentation wissenschaftlicher Diskurse über die institutionellen Voraussetzungen eines integrierten Steuer-Transfer-Systems. Ziel ist es, die unterschiedlichen disziplinären Perspektiven systematisch miteinander in Beziehung zu setzen, Gemeinsamkeiten und Kontroversen herauszuarbeiten sowie jene Forschungsfragen zu identifizieren, die sich aus der Diskussion für die weitere Entwicklung von ISTS und KSR ergeben.

2. Problemstellung und analytischer Rahmen

Die Diskussion um integrierte Steuer- und Sozialtransfersysteme konzentriert sich seit vielen Jahren vor allem auf Fragen der materiellen Ausgestaltung sozialstaatlicher Leistungen. Im Mittelpunkt stehen regelmäßig Höhe und Bemessung des Existenzminimums, Transferentzugsraten, Arbeitsanreize, Verteilungswirkungen oder fiskalische Kosten verschiedener Reformmodelle. Demgegenüber bleiben die institutionellen Voraussetzungen der Umsetzung dieser Modelle häufig unterbelichtet. Zwar wird in nahezu allen Reformvorschlägen auf die Notwendigkeit einer Vereinfachung von Verwaltungsverfahren und einer stärkeren Digitalisierung verwiesen. Die konkreten organisatorischen, rechtlichen und administrativen Konsequenzen werden jedoch zumeist nachrangig und allenfalls in groben Zügen behandelt. Sie werden häufig als technisch-rechtliche Implementierungsfragen wahrgenommen, die dem politischen Willensbildungsprozess und der administrativen Umsetzung überlassen werden. Tatsächlich zeigt die Erfahrung mit weitreichenden sozial- und steuerpolitischen Reformen, dass die rechtlichen und technischen Herausforderungen häufig die Reformergebnisse maßgeblich prägen, nicht zuletzt auch durch die politikökonomischen Bezüge und Interessenlagen der handelnden Akteure. Dies gilt zumal angesichts der korporatistischen Zersplitterung der deutschen Sozialpolitik mit zahlreichen Leistungsträgern und Zuständigkeiten, über die föderalen Ebenen der Gebietskörperschaften sowie unter Einbeziehung funktionaler Parafiski wie der Bundesagentur für Arbeit oder den Trägern der Alterssicherungssysteme.

Vor diesem Hintergrund widmete sich der zweite Fachworkshop einer Fragestellung, die für die Realisierbarkeit umfassender Sozialstaatsreformen von zentraler Bedeutung ist: Welche institutionellen Voraussetzungen müssen geschaffen werden, damit integrierte Steuer- und Transfersysteme praktisch umgesetzt werden können? Damit verlagerte sich der Fokus von der normativen und ökonomischen Bewertung einzelner Reformkonzepte auf deren administrative Umsetzbarkeit. Die Leitfragen des Workshops zielten entsprechend auf die Rolle der Finanzverwaltung, die Potenziale digitaler Verwaltungsinfrastrukturen, verwaltungswissenschaftliche Anforderungen sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen eines integrierten Steuer- und Sozialtransfersystems. Damit wurde ein Themenfeld erschlossen, das für die

langfristige Modernisierung des Sozialstaats ebenso bedeutsam ist wie die Ausgestaltung der materiellen Leistungsansprüche selbst.

Sozialpolitische Reformen erscheinen nicht mehr ausschließlich als Veränderungen einzelner Leistungsprogramme, sondern als institutionelle Transformationsprozesse, die unterschiedliche Verwaltungsorganisationen, Rechtsgebiete und digitale Infrastrukturen miteinander verbinden müssen. Die Umsetzung eines integrierten Steuer-Transfer-Systems betrifft deshalb nicht lediglich die Einführung neuer Leistungen oder Berechnungsverfahren. Sie setzt vielmehr eine enge Verzahnung bislang getrennter Steuerungsbereiche voraus. Steuerverwaltung, Sozialverwaltung und digitale Registerstrukturen müssen so aufeinander abgestimmt werden, dass Leistungen möglichst automatisch, rechtssicher und verwaltungsökonomisch erbracht werden können.

Die im Workshop vertretenen Disziplinen spiegelten diese institutionelle Perspektive wider. Während finanzwissenschaftliche Beiträge insbesondere die Rolle der Finanzverwaltung und die Integration steuerlicher und sozialrechtlicher Verfahren behandelten, richteten verwaltungswissenschaftliche Beiträge den Blick auf Organisationsformen, Zuständigkeiten und Governance-Strukturen. Die Beiträge zur Digitalisierung thematisierten die technischen und organisatorischen Voraussetzungen moderner Register- und Dateninfrastrukturen sowie die Potenziale digital unterstützter Verwaltungsverfahren. Rechtswissenschaftliche Beiträge schließlich untersuchten die verfassungs-, verwaltungs- und sozialrechtlichen Grenzen und Gestaltungsspielräume einer engeren Verknüpfung von Steuer- und Sozialrecht. Erst das Zusammenwirken dieser unterschiedlichen Perspektiven ermöglicht eine angemessene Beurteilung der Realisierungschancen integrierter Steuer-Transfer-Systeme.

Vor diesem Hintergrund orientiert sich die vorliegende Auswertung an vier analytischen Dimensionen, die zugleich die Struktur des weiteren Berichts bestimmen.

Erstens werden die **institutionellen Zuständigkeiten** untersucht. Dabei geht es um die Frage, welche Aufgaben künftig durch Finanzbehörden, Sozialverwaltungen oder andere öffentliche Einrichtungen wahrgenommen werden sollten und welche Formen der Zusammenarbeit hierfür erforderlich erscheinen.

Zweitens werden die **digitalen Voraussetzungen** eines integrierten Steuer-Transfer-Systems analysiert. Im Mittelpunkt stehen Registermodernisierung, Datenaustausch, Once-Only-Prinzip, Automatisierung von Verwaltungsverfahren sowie die Nutzung digitaler Identitäten und weiterer Basiskomponenten der Verwaltungsdigitalisierung.

Drittens werden die **rechtlichen Rahmenbedingungen** betrachtet. Hierzu gehören insbesondere Fragen des Datenschutzes, des Sozial- und Steuerrechts, der Verwaltungsverfahren sowie der verfassungsrechtlichen Anforderungen an integrierte Leistungs- und Steuerungssysteme.

Viertens richtet sich der Blick auf die **Governance komplexer Reformprozesse.** Diskutiert werden institutionelle Steuerungsmodelle, Übergangspfade, politische Umsetzbarkeit sowie die langfristige Organisation eines integrierten Steuer- und Sozialtransfersystems.

Diese vier Dimensionen bilden den analytischen Rahmen der folgenden Auswertung. Sie orientieren sich zwar an der Struktur des Workshops, gehen jedoch über dessen chronologischen Ablauf hinaus. Ziel ist nicht in erster Linie die Dokumentation einzelner Vorträge, sondern die Rekonstruktion eines wissenschaftlichen Diskurses über die institutionellen Voraussetzungen einer grundlegenden Modernisierung des deutschen Steuer- und Sozialstaats.

3. Aufbau des Fachworkshops und thematische Schwerpunkte

Der zweite Fachworkshop war nicht als Abfolge voneinander unabhängiger Fachvorträge konzipiert, sondern als interdisziplinärer Diskussionsprozess zur Klärung der institutionellen Voraussetzungen eines integrierten Steuer- und Sozialtransfer-Systems sowie für die Umsetzung der Empfehlungen der KSR. Bereits die Einladung und das Programm machten deutlich, dass die Veranstalter bewusst auf eine problemorientierte Struktur setzten. Im Mittelpunkt stand nicht die erneute Diskussion materieller Reformvorschläge, sondern deren administrative, digitale, organisatorische und rechtliche Realisierbarkeit. Damit schloss der Workshop unmittelbar an die Ergebnisse des ersten Fachworkshops an, verlagerte den Fokus jedoch von der sozial- und finanzpolitischen Konzeption auf Fragen der Implementierung.

Diese Schwerpunktsetzung spiegelte sich im Aufbau der Veranstaltung wider. Die vier Themenblöcke – Finanzverwaltung, Digitalisierung, Verwaltungswissenschaft und Rechtswissenschaft – waren weniger als disziplinäre Einzelbeiträge angelegt denn als aufeinander bezogene Perspektiven auf ein gemeinsames Problem: Welche institutionellen Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit ein integriertes Steuer-Transfer-System beziehungsweise vergleichbare Reformmodelle wie die Vorschläge der Kommission zur Sozialstaatsreform praktisch umgesetzt werden können? Die thematische Reihenfolge folgte dabei einer eigenen wissenschaftlichen Logik. Ausgehend von den institutionellen Zuständigkeiten wurden schrittweise die technischen, organisatorischen und rechtlichen Voraussetzungen einer integrierten Verwaltungsarchitektur erschlossen.

Bemerkenswert war zugleich die Auswahl der Referent*innen. Sie repräsentierten nicht lediglich unterschiedliche Fachdisziplinen, sondern unterschiedliche Handlungsperspektiven auf den Sozialstaat. Die finanzadministrativen Beiträge analysierten die Möglichkeiten und Grenzen einer stärkeren Einbindung der Finanzverwaltung in einkommensabhängige Transferverfahren. Die verwaltungswissenschaftlichen Beiträge rückten Governance, Organisationsentwicklung und institutionelle Lernprozesse in den Mittelpunkt. Die Beiträge zur Verwaltungsdigitalisierung thematisierten Registermodernisierung, Dateninfrastrukturen und Interoperabilität als infrastrukturelle Voraussetzungen zukünftiger Verwaltungsverfahren. Die juristischen Referent*innen schließlich untersuchten die rechtlichen Gestaltungsspielräume sowie die Anforderungen an Datenschutz, Verwaltungsverfahren und Verfassungsrecht. Erst das Zusammenwirken dieser Perspektiven machte den interdisziplinären Charakter des Workshops aus.

Dadurch entstand im Verlauf des Workshops zunehmend ein integrierter Diskussionszusammenhang, in dem Verwaltungsorganisation, Digitalisierung, Rechtsrahmen und politische Steuerung nicht mehr als voneinander getrennte Felder erschienen, sondern als wechselseitig voneinander abhängige Voraussetzungen erfolgreicher Sozialstaatsreformen.

Auffällig war dabei, dass sich die Diskussion nur selten auf Detailfragen einzelner Verwaltungsverfahren beschränkte. Vielmehr rückte zunehmend die institutionelle Leistungsfähigkeit des Sozialstaats insgesamt in den Mittelpunkt. Immer wieder wurde deutlich, dass sowohl ein integriertes Steuer- und Transfer-System als auch eine Zusammenlegung von Sozialleistungen, wie sie von der KSR empfohlen wird, nicht lediglich neue technische Lösungen erfordern, sondern tiefgreifende Veränderungen der Verwaltungsorganisation, der Dateninfrastrukturen, der Kooperation zwischen Behörden sowie der rechtlichen Steuerungsmechanismen voraussetzen. Die Beiträge verband insofern ein gemeinsames Erkenntnisinteresse: die Suche nach institutionellen Arrangements, die sowohl den Anforderungen moderner Verwaltungsdigitalisierung als auch den sozialpolitischen Zielen integrierter Sicherungssysteme gerecht werden können.

Die folgende Auswertung orientiert sich deshalb nicht an der Reihenfolge der Vorträge, sondern an den im Verlauf des Workshops sichtbar gewordenen Problemfeldern. Ausgangspunkt

bilden die institutionellen Zuständigkeiten zwischen Finanz- und Sozialverwaltung. Darauf aufbauend werden die Diskussionen zur Digitalisierung und Registermodernisierung, zu den rechtlichen Rahmenbedingungen sowie zu den Governance-Fragen der Reformumsetzung systematisch rekonstruiert. Diese Vorgehensweise trägt dem Umstand Rechnung, dass die einzelnen Beiträge vielfach aufeinander Bezug nahmen und zentrale Fragestellungen disziplinübergreifend diskutiert wurden. Die analytische Gliederung soll diese Zusammenhänge sichtbar machen und damit den wissenschaftlichen Ertrag des Workshops gegenüber einer rein chronologischen Dokumentation deutlicher herausarbeiten.

4. Institutionelle Zuständigkeiten und Verwaltungsarchitektur

Die erste inhaltliche Sektion des Fachworkshops widmete sich der Frage, welche institutionellen Voraussetzungen im Rahmen der Finanzverwaltung für die Umsetzung eines integrierten Steuer-Transfer-Systems geschaffen werden müssen. Bereits die Eröffnung dieses Themenblocks machte deutlich, dass die Diskussion nicht bei einzelnen Verwaltungsverfahren ansetzen sollte. Im Mittelpunkt stand vielmehr die grundlegende Frage nach der zukünftigen Architektur des Sozialstaats: Welche Aufgaben sollen künftig von der Finanzverwaltung, welche von den Sozialverwaltungen und welche in gemeinsamen Verwaltungsstrukturen wahrgenommen werden? Damit rückte von Beginn an die institutionelle Leistungsfähigkeit des Staates in den Mittelpunkt der Diskussion.

Den Auftakt bildete der Beitrag von **Thomas Eigenthaler,** der die Problematik aus der Perspektive der Steuerverwaltung entwickelte. Ausgangspunkt seiner Überlegungen war die Beobachtung, dass die Finanzverwaltung bereits heute über einen erheblichen Teil jener Informationen verfügt, die für einkommensabhängige Sozialleistungen benötigt werden. Zugleich wandte er sich gegen die Vorstellung, ein integriertes Steuer-Transfer-System könne im Wesentlichen durch eine technische Zusammenführung bestehender Verwaltungsverfahren realisiert werden. Die Nutzung steuerlicher Daten eröffne zwar erhebliche Potenziale für eine stärker integrierte Leistungsgewährung; daraus folge jedoch keineswegs eine vollständige Verlagerung sozialstaatlicher Aufgaben auf die Finanzverwaltung. Er plädierte vielmehr für eine funktionale Neuordnung der Zuständigkeiten, bei der steuerliche und sozialrechtliche Kompetenzen enger miteinander verzahnt werden, ohne ihre jeweiligen institutionellen Eigenlogiken aufzugeben. Bemerkenswert war dabei, dass Eigenthaler die Finanzverwaltung nicht primär als Träger zusätzlicher sozialstaatlicher Aufgaben verstand. Vielmehr entwickelte er das Bild einer informationsbasierten Infrastruktur staatlicher Leistungsgewährung. Er betonte dabei die konsequente Umsetzung des Once-Only-Prinzip und den Übergang von einer Antrags- zu einer Serviceverwaltung. Die Bedeutung der Finanzverwaltung ergibt sich nach dieser Perspektive weniger aus neuen Kompetenzen als aus ihrer Funktion innerhalb einer stärker integrierten Verwaltungsarchitektur.

Diese Perspektive wurde im weiteren Verlauf der Diskussion mehrfach aufgegriffen und zugleich erweitert. Insbesondere die verwaltungswissenschaftlichen Beiträge machten deutlich, dass institutionelle Integration nicht allein als Organisationsfrage verstanden werden kann. Vielmehr erfordert sie neue Formen ressortübergreifender Kooperation, gemeinsame Steuerungsstrukturen sowie dauerhaft lernfähige Verwaltungsorganisationen. Die Diskussion entwickelte sich damit von der Frage einzelner Behördenzuständigkeiten zu einer grundsätzlicheren Debatte über die zukünftige Verwaltungsarchitektur des Sozialstaats.

Gerade hierin liegt ein zentraler Ertrag des Workshops. Die institutionellen Zuständigkeiten erscheinen nicht mehr lediglich als administrativer Rahmen sozialpolitischer Reformen, sondern als eigenständiger Bestandteil der Reform selbst. Ein integriertes Steuer-Transfer-System verändert nicht nur Verfahren der Leistungsgewährung, sondern greift in die organisatorischen Grundlagen staatlicher Steuerung ein. Dabei sind auch das Verfahrensrecht

(Abgabenordnung vs. SGB), Gerichtszuständigkeiten (Finanz-, Sozial-, Verwaltungsgerichte) und Ministerienverantwortlichkeiten (BMF vs. BMAS) zu klären.

INTEGRATION STATT ADDITION VON VERWALTUNGSVERFAHREN

Die Diskussion über die Integration von Steuer- und Sozialverwaltung knüpfte unmittelbar an den Beitrag Eigenthalers an. Mehrere Diskussionsbeiträge machten deutlich, dass ein integriertes Steuer-Transfer-System nicht als bloße Zusammenführung bestehender Verwaltungsverfahren verstanden werden kann. Vielmehr wurde die historisch gewachsene Trennung von Steuer- und Sozialverwaltung selbst zum Gegenstand der Analyse. Während die Finanzverwaltung traditionell auf die Erhebung staatlicher Einnahmen ausgerichtet ist, verfolgen Sozialverwaltungen den Schutz individueller sozialer Rechte und die Sicherung existenzieller Lebenslagen. Beide institutionellen Logiken haben eigenständige historische Entwicklungen durchlaufen und folgen unterschiedlichen rechtlichen sowie organisatorischen Rationalitäten. Die Herausforderung besteht daher nicht im Austausch einzelner Datenbestände, sondern in der Entwicklung neuer institutioneller Arrangements, die beide Steuerungslogiken miteinander verbinden können.

Ein wiederkehrendes Motiv des Workshops war die Einsicht, dass ein integriertes Steuer-Transfer-System nicht als bloße Addition bestehender Verfahren verstanden werden darf. Mehrfach wurde hervorgehoben, dass die gegenwärtige Trennung von Steuer- und Sozialverwaltung historisch gewachsen sei und unterschiedliche rechtliche sowie organisatorische Rationalitäten widerspiegele. Während Steuerverwaltungen primär auf die Erhebung staatlicher Einnahmen ausgerichtet seien, verfolgten Sozialverwaltungen die Sicherung individueller sozialer Rechte. Ein integriertes System müsse deshalb nicht lediglich Daten austauschen oder Verfahren koordinieren, sondern unterschiedliche institutionelle Logiken miteinander verbinden.

Gerade hierin wurde eine der größten Herausforderungen zukünftiger Reformen gesehen. Die Integration steuerlicher und sozialrechtlicher Verfahren erfordert neue Formen institutioneller Kooperation, die über klassische Ressortgrenzen hinausreichen. Mehrere Beiträge machten deutlich, dass hierfür weder eine vollständige Zentralisierung noch die bloße Fortführung bestehender Kooperationsformen ausreichen dürfte. Vielmehr komme es darauf an, Verwaltungsstrukturen so weiterzuentwickeln, dass sie unterschiedliche Aufgabenbereiche funktional miteinander verbinden können, ohne ihre jeweiligen fachlichen Kompetenzen aufzugeben.

Bemerkenswert war dabei, dass die Diskussion die organisatorische Integration nicht als Selbstzweck verstand. Ziel ist vielmehr eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Sozialstaats. Verwaltungsintegration wurde deshalb wiederholt mit den Erwartungen verbunden, Verfahren zu vereinfachen, Bearbeitungszeiten zu verkürzen, Doppelprüfungen zu vermeiden und den Zugang der Bürger*innen zu sozialen Leistungen zu erleichtern. Institutionelle Reformen erscheinen damit nicht primär als Organisationsreformen, sondern als Voraussetzung einer bürgerorientierten Sozialpolitik.

DIE ROLLE DER FINANZVERWALTUNG

Die Rolle der Finanzverwaltung bildete den zentralen Gegenstand des finanzadministrativen Themenblocks. Thomas Eigenthaler argumentierte, dass die Finanzverwaltung aufgrund ihrer vorhandenen Datenbestände künftig eine deutlich stärkere Rolle bei einkommensabhängigen Transferleistungen übernehmen könne als bislang. Gleichzeitig warnte er vor einer institutionellen Verkürzung der Debatte. Sozialpolitische Leistungen beruhen nicht ausschließlich auf

steuerlich verfügbaren Informationen, sondern setzen vielfach eigenständige sozialrechtliche Bewertungen, Beratungsleistungen und Ermessensentscheidungen voraus. Daraus ergibt sich kein Plädoyer für eine Verlagerung sozialstaatlicher Verantwortung auf die Finanzverwaltung, sondern für eine funktionale Neuordnung der Zusammenarbeit zwischen beiden Verwaltungsbereichen.

Dabei wurde jedoch mehrfach darauf hingewiesen, dass eine Ausweitung der Aufgaben der Finanzverwaltung nicht mit einer vollständigen Verlagerung sozialstaatlicher Verantwortung gleichgesetzt werden darf. Sozialleistungen umfassen zahlreiche Sachverhalte, die über steuerlich relevante Informationen hinausgehen und weiterhin eigenständige sozialrechtliche Bewertungen erfordern. Die Diskussion sprach sich daher überwiegend gegen einfache institutionelle Verschiebungen aus und favorisierte differenzierte Kooperationsmodelle, in denen steuerliche und sozialrechtliche Kompetenzen funktional miteinander verbunden werden.

Gerade hierin zeigt sich eine wichtige Verschiebung gegenüber früheren Reformdebatten. Die Finanzverwaltung erscheint nicht mehr ausschließlich als Steuerbehörde, sondern zunehmend als Teil einer integrierten staatlichen Informations- und Leistungsinfrastruktur. Zugleich blieb unstrittig, dass eine solche Erweiterung ihrer Aufgaben erhebliche organisatorische und rechtliche Anpassungen voraussetzt. Thomas Eigenthaler plädierte deswegen für einen mehrstufigen Transformationspfad, bei dem nicht alles sofort umgesetzt wird, sondern schrittweise vorgegangen wird.

VERWALTUNGSINTEGRATION ALS GOVERNANCE-AUFGABE

Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht wurde wiederholt betont, dass die institutionelle Integration nicht allein durch organisatorische Veränderungen erreicht werden kann. Vielmehr handelt es sich um einen langfristigen Governance-Prozess, der unterschiedliche staatliche Ebenen, Ressorts und Verwaltungsorganisationen einbeziehen muss.

Mehrere Beiträge machten deutlich, dass ein integriertes Steuer-Transfer-System hohe Anforderungen an horizontale und vertikale Koordination stellt. Einerseits müssen Steuer- und Sozialverwaltung enger zusammenarbeiten; andererseits sind Bund, Länder und Kommunen gleichermaßen betroffen. Daraus ergeben sich komplexe Abstimmungsprozesse, die sich nicht allein durch technische Lösungen bewältigen lassen.

Besonders hervorgehoben wurde in diesem Zusammenhang die Bedeutung klarer Verantwortlichkeiten. Digitalisierung kann Verwaltungsverfahren zwar erheblich vereinfachen; sie ersetzt jedoch nicht die Notwendigkeit eindeutig definierter Zuständigkeiten. Vielmehr steigt mit zunehmender Digitalisierung die Bedeutung transparenter Governance-Strukturen, weil technische Systeme Entscheidungen nur auf der Grundlage klar geregelter institutioneller Verantwortlichkeiten unterstützen können.

DISKUSSIONSLINIEN

Ein Punkt in der Diskussion war, dass der eigentlich für die Auszahlung eines Klimageldes geplante Auszahlungsmechanismus beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) auch als Basis für universelle Grundsicherungsleistungen dienen könnte. Das erfordere aber die bundesweite Erfassung und Pflege von Kontodaten.

Trotz der weitgehenden Übereinstimmung hinsichtlich der Notwendigkeit institutioneller Integration wurden im Workshop unterschiedliche Vorstellungen über deren organisatorische Ausgestaltung sichtbar. Während einzelne Beiträge die Finanzverwaltung aufgrund ihrer vorhandenen Datenbestände als natürlichen Anker eines integrierten Steuer-Transfer-Systems betrachteten, betonten andere die Eigenständigkeit sozialrechtlicher Verfahren und warnten vor einer institutionellen Überdehnung steuerlicher Zuständigkeiten. Die Diskussion machte

damit deutlich, dass Integration nicht mit organisatorischer Konzentration gleichgesetzt werden kann. Offen bleibt vielmehr, welche institutionellen Arrangements langfristig sowohl administrative Effizienz als auch sozialrechtliche Qualität gewährleisten können.
Die Diskussion des Workshops verdeutlicht, dass die institutionelle Architektur eines integrierten Steuer-Transfer-Systems weit über Fragen administrativer Effizienz hinausreicht. Sie betrifft die grundlegende Organisation staatlicher Leistungsgewährung. Im Mittelpunkt steht dabei nicht die Ablösung bestehender Institutionen, sondern deren funktionale Integration. Die Beiträge stimmen weitgehend darin überein, dass Digitalisierung, Datenintegration und organisatorische Kooperation nur dann ihre Potenziale entfalten können, wenn sie von einer kohärenten Verwaltungsarchitektur getragen werden. Damit erscheint die institutionelle Neuordnung nicht als nachgelagerter Implementierungsschritt, sondern als integraler Bestandteil sozialpolitischer Reformen.
Eine wichtige Rolle in der Diskussion spielte nicht nur in diesem Teil das Thema Beratung. Thomas Eigenthaler verwies darauf, dass es im Bereich der Steuern Unterstützung u. a. durch Steuerberatung und Lohnsteuerhilfevereine gibt, was gleichzeitig die Steuerverwaltung entlaste, weil dadurch die Steuererklärungen weniger Fehler enthielten. Er regte eine staatlich finanzierte Beratungshilfe für Geringverdiener*innen nach dem Vorbild der Prozesskostenhilfe an, um die Komplexität zu bewältigen und die Ämter zu entlasten.

5. Digitalisierung als institutionelle Infrastruktur eines integrierten Steuer-Transfer-Systems

Während es im ersten Themenblock im Wesentlichen um die Implementierung eines integrierten Steuer-Transfer-Systems ging, setzt der zweite Themenblock des Workshops einerseits am bestehenden Sozialsystem und andererseits an konkreten Empfehlungen der Sozialstaatskommission an. Dabei knüpften die Beiträge und die Diskussion an den im ersten Teil formulierten Gedanken eines Übergangs von einer Antrags- zu einer Serviceverwaltung an und untersuchten, welche Rolle dabei die Digitalisierung spielen könnte. Wenn schon nicht ein No-Stop-Shop mit einer automatischen Auszahlung wie beim ISTS, sollte das Ziel zumindest ein One-Stop-Shop sein, bei dem sowohl der Zugang zu Sozialleistungen als auch die Verwaltungsprozesse vereinfacht und zunehmend automatisiert werden. Anders als in vielen Debatten über Verwaltungsdigitalisierung standen dabei nicht einzelne technische Anwendungen im Mittelpunkt. Ausgangspunkt der Beiträge war vielmehr die Frage, welche digitalen Infrastrukturen geschaffen werden müssen, um diese Ziele zu erreichen.
Diese Perspektive unterscheidet sich von einem instrumentellen Verständnis der Verwaltungsdigitalisierung. Während digitale Technologien häufig mit Effizienzsteigerungen oder Bürokratieabbau begründet werden, wurde im Workshop deutlich, dass ihre eigentliche Bedeutung in der Ermöglichung neuer Formen staatlicher Leistungskoordination liegt. Erst leistungsfähige Register, standardisierte Datenmodelle, interoperable Fachverfahren und gemeinsame Identitätsstrukturen schaffen die Voraussetzungen dafür, steuerliche und sozialrechtliche Verfahren in größerem Umfang miteinander zu verbinden.
Diese Fragen wurden aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchtet. Im ersten Beitrag von **Michael Bohmeyer** ging es vor allem um die User-Perspektive und die Möglichkeit, mithilfe von Digitalisierung den Zugang zu Sozialleistungen zu vereinfachen. Dadurch soll sowohl das Problem der hohen Nichtinanspruchnahme von bestehenden Sozialleistungen als auch das Problem vieler fehlerhafter oder unvollständiger Anträge angegangen werden. Die konkrete Antwort darauf ist eine vorgestellte zivilgesellschaftliche Lösung (‚Wefix.Social') als prototypischer ‚One-Stop-Shop' von außen. Es bietet einen leistungsübergreifenden Anspruchsrechner, harmonisierte Antragsformulare, eine automatische Ermittlung benötigter Nachweise, eine KI-basierte Prüfung und eine direkte Weiterleitung an Behörden, flankiert von Beratung mithilfe von Messengern. Eine solche zivilgesellschaftliche Lösung kann dabei nur eine

kurzfristige Übergangslösung auf dem Weg sein, die genannten Probleme durch den Sozialstaat selbst anzugehen. Das war dann Gegenstand der beiden anderen Vorträge. Der zweite Beitrag von **Florian Theißing** behandelte Lösungen für das ‚Backend', also die Digitalisierung hinter den Nutzerschnittstellen, und bezog sich explizit auf Vorschläge der KSR dazu. Im dritten Beitrag betrachtete **Tanja Klenk** den gesamten Prozess von der Antragstellung bis zur Leistungsgewährung und diskutierte die unterschiedlichen Rollen der Digitalisierung.

DAS ONCE-ONLY-PRINZIP UND AUTOMATISIERTE LEISTUNGSGEWÄHRUNG

Ein wiederkehrendes Motiv des Workshops war das sogenannte Once-Only-Prinzip. Dahinter steht die Vorstellung, dass personenbezogene Daten innerhalb der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich nur einmal erhoben und anschließend – unter Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen – mehrfach genutzt werden sollten. Für Bürger*innen bedeutet dies eine erhebliche Verringerung administrativer Belastungen. Zugleich eröffnet dieses Prinzip die Möglichkeit, einkommensabhängige Leistungen weitgehend automatisiert zu berechnen und auszuzahlen.

Mehrere Beiträge stellten heraus, dass hierin ein erheblicher Unterschied gegenüber traditionellen Verwaltungsverfahren liegt. Während gegenwärtige Sozialleistungen häufig auf individuellen Anträgen beruhen und umfangreiche Mitwirkungspflichten voraussetzen, könnten integrierte Steuer-Transfer-Systeme zunehmend auf bereits vorhandene Verwaltungsdaten zurückgreifen. Dadurch verändert sich nicht nur die technische Abwicklung einzelner Verfahren, sondern auch das Verhältnis zwischen Bürger*innen und staatlicher Verwaltung. Der Sozialstaat würde stärker proaktiv handeln und Leistungsansprüche eigenständig erkennen können.

Die Diskussion machte jedoch ebenso deutlich, dass automatisierte Leistungsgewährung keineswegs alle sozialstaatlichen Aufgaben erfassen kann. Zahlreiche Leistungen beruhen weiterhin auf individuellen Bedarfslagen, Ermessensentscheidungen oder persönlichen Beratungsprozessen. Digitalisierung wurde deshalb nicht als Ersatz menschlicher Entscheidung verstanden, sondern als Instrument zur Entlastung standardisierbarer Verwaltungsprozesse.

DIGITALE IDENTITÄTEN UND INTEROPERABLE VERWALTUNGSSTRUKTUREN

Mehrere Referent*innen verwiesen auf die Bedeutung digitaler Identitäten und interoperabler Verwaltungsarchitekturen. Moderne Sozialverwaltung setzt voraus, dass unterschiedliche Behörden auf konsistente und rechtssicher identifizierbare Datensätze zugreifen können. Gleichzeitig müssen technische Schnittstellen geschaffen werden, die einen zuverlässigen Austausch zwischen bislang getrennten Fachverfahren ermöglichen.

Hier zeigte sich erneut, dass Digitalisierung im Workshop nicht isoliert betrachtet wurde. Digitale Identitäten, Registermodernisierung und standardisierte Datenmodelle bilden zusammen eine gemeinsame Infrastruktur, deren einzelne Komponenten sich gegenseitig voraussetzen. Erst ihr Zusammenspiel eröffnet die Möglichkeit, Verwaltungsverfahren grundlegend neu zu organisieren.

Zugleich wurde darauf hingewiesen, dass Interoperabilität nicht allein ein technisches Problem darstellt. Unterschiedliche Rechtsgrundlagen, organisatorische Zuständigkeiten und Datenschutzanforderungen erschweren den Datenaustausch häufig stärker als technische Fragen. Die Modernisierung digitaler Verwaltungsstrukturen erfordert deshalb stets eine gleichzeitige Weiterentwicklung organisatorischer und rechtlicher Rahmenbedingungen.

KÜNSTLICHE INTELLIGENZ ALS UNTERSTÜTZUNG ADMINISTRATIVER ENTSCHEIDUNGEN

Ein weiterer Diskussionsstrang betraf den möglichen Einsatz künstlicher Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung. Dabei überwog eine zurückhaltend-pragmatische Einschätzung. KI wurde nicht als eigenständiger Entscheidungsträger verstanden, sondern als Instrument zur Unterstützung administrativer Prozesse.
Diskutiert wurden insbesondere Potenziale bei der Vorstrukturierung von Anträgen, der Plausibilitätsprüfung, der Erkennung unvollständiger Angaben sowie der Unterstützung komplexer Verwaltungsverfahren. Gleichzeitig bestand weitgehende Einigkeit darüber, dass sozialrechtliche Entscheidungen weiterhin demokratisch legitimierten Verwaltungsverfahren unterliegen müssen. Automatisierte Systeme können Verwaltung unterstützen, ersetzen jedoch weder rechtliche Verantwortung noch politische Steuerung.
Gerade diese differenzierte Betrachtungsweise stellt einen wichtigen Befund des Workshops dar. Während öffentliche Debatten häufig zwischen Technikoptimismus und grundsätzlicher Skepsis schwanken, entwickelte der Workshop ein deutlich nüchterneres Verständnis digitaler Technologien. Digitalisierung erscheint als Voraussetzung leistungsfähiger Verwaltung, nicht jedoch als Ersatz institutioneller Verantwortung.

ZWISCHENERGEBNIS

Auch hinsichtlich der Digitalisierung bestand kein uneingeschränkter Technikoptimismus. Zwar herrschte weitgehende Übereinstimmung darüber, dass Registermodernisierung, interoperable Datenstrukturen und standardisierte Verwaltungsverfahren unverzichtbare Voraussetzungen integrierter Steuer-Transfer-Systeme darstellen. Gleichzeitig wurde mehrfach betont, dass technische Innovation organisatorische Reformen weder ersetzen noch vorwegnehmen kann. Digitalisierung erschien somit nicht als eigenständiger Modernisierungspfad, sondern als Bestandteil institutioneller Transformation.
Die Diskussion verdeutlicht, dass Digitalisierung im Kontext integrierter Steuer-Transfer-Systeme weit über technische Modernisierung hinausgeht. Registermodernisierung, digitale Identitäten, interoperable Verwaltungsverfahren und automatisierte Datenverarbeitung bilden gemeinsam die infrastrukturelle Grundlage institutioneller Integration. Erst auf dieser Basis lassen sich steuerliche und sozialrechtliche Verfahren in größerem Umfang miteinander verbinden.
Zugleich machte der Workshop deutlich, dass digitale Technologien ihre Potenziale nur innerhalb geeigneter organisatorischer und rechtlicher Rahmenbedingungen entfalten können. Digitalisierung erscheint deshalb nicht als eigenständige Reformstrategie, sondern als Bestandteil einer umfassenden Modernisierung staatlicher Steuerungs- und Verwaltungsstrukturen.
Auch in diesem Teil spielte das Thema Beratung eine Rolle, Digitalisierung steigert Beratungsbedarf: Sie verändert die Art der Beratung (digitale Befähigung). Ehrenamtliche Versicherungsberater der Rentenversicherung zeigen, dass digitale Beratung und ‚Lebensberatung' integriert werden können. Herausforderungen sind allerdings die unklare institutionelle Verankerung der Beratung, fehlende Datenzugriffe für Berater*innen (trotz Einverständnis der Bürger*innen), unzureichende Qualifikationsprofile (Sozialrecht vs. Digitalberatung).
Aus institutionentheoretischer Perspektive verweist diese Diskussion auf einen grundlegenden Wandel staatlicher Informationsverarbeitung. Verwaltungsregister übernehmen nicht mehr lediglich dokumentierende Funktionen, sondern entwickeln sich zunehmend zu infrastrukturellen Institutionen sozialstaatlicher Steuerung. Damit verschiebt sich zugleich das Verhältnis zwischen Verwaltungsorganisation und Sozialpolitik.

6. Governance und Verwaltungsmodernisierung

Die verwaltungswissenschaftlichen Beiträge verschoben die Diskussion von organisatorischen Detailfragen auf die Steuerung komplexer Transformationsprozesse. Das wurde bereits im Vortrag von Tanja Klenk zur Digitalisierung deutlich. Während die finanzadministrativen Beiträge vor allem institutionelle Zuständigkeiten thematisierten, richtete sie den Blick auf Governance, Organisationslernen und ressortübergreifende Koordination. In dieser Perspektive geht es um einen langfristigen institutionellen Veränderungsprozess. Klenk versteht Digitalisierung nicht als eigenständige Reformstrategie. Digitale Verfahren können institutionellen Wandel unterstützen, ihn jedoch weder organisatorisch noch politisch ersetzen. Verwaltungsmodernisierung erscheint deshalb als langfristiger Organisationsentwicklungsprozess, dessen Erfolg wesentlich von Kooperationsfähigkeit, Lernprozessen und Governance-Strukturen abhängt.

Die verwaltungswissenschaftliche Diskussion erweitert damit die bisherige Debatte um eine organisationssoziologische Dimension. Während ökonomische Reformmodelle häufig von institutionell neutralen Implementationsbedingungen ausgehen, macht die Governance-Perspektive deutlich, dass Verwaltungsorganisation selbst zu einer zentralen Reformvariable wird. Die Diskussion verschob damit den Blick von institutionellen Zuständigkeiten auf institutionelle Steuerungsfähigkeit. Erfolgreiche Reformen hängen weniger von einzelnen Organisationsentscheidungen als von der Fähigkeit staatlicher Institutionen ab, komplexe Veränderungsprozesse dauerhaft zu koordinieren.

Gerade hierin liegt ein wesentlicher Ertrag des Workshops. Die Umsetzung eines integrierten Steuer-Transfer-Systems wurde nicht als singuläres Gesetzgebungsvorhaben verstanden, sondern als langfristiger institutioneller Transformationsprozess, der unterschiedliche Verwaltungsebenen, Ressorts und Rechtskreise dauerhaft miteinander verbinden muss. Damit verändert sich zugleich das Verständnis staatlicher Reformpolitik: Nicht einzelne Behörden oder Ministerien stehen im Mittelpunkt, sondern ihre Fähigkeit zur koordinierten Zusammenarbeit.

In dem dritten Themenblock des Workshops wurden dabei jeweils der Vorschlag eines integrierten Steuer-Transfer-Systems und die Empfehlungen der Sozialstaatskommission miteinander verglichen und in Beziehung gesetzt.

Constanze Janda beschrieb Vorteile eines integrierten Steuer-Transfer-Systems (drastische Reduzierung der Leistungsträger und Anträge, einheitliche Begriffe/Altersgrenzen, Nutzung bestehender Strukturen wie Finanzämter und BZSt, Potenzial für Pauschalierung, z. B. für Wohnkosten, Belegvorhaltepflicht statt Nachweispflicht, vereinfachte Rückforderungen), warf aber auch offene Fragen auf. So deckt das ISTS primär Geldleistungen ab, was werde aber aus Unterstützungs- und Dienstleistungen? Wie werden Mitwirkungsobliegenheiten, schwankende Einkommen und Bedarfe im Hier und Jetzt abgebildet? Außerdem gebe es rechtliche Hürden: Gefahr einer unzulässigen Mischverwaltung (Bund, Länder, Kommunen) und finanzverfassungsrechtliche Fragen. Im Beitrag von **Philipp Gräfe** lag der Fokus auf das Problem der derzeit unterschiedlichen Anlaufstellen und auf einem Vergleich von KSR und ISTS in Bezug auf Antworten auf diese Problematik, wobei auch grundlegende Unterschiede zwischen Finanzverwaltung und Sozialverwaltung diskutiert wurden.

VERWALTUNGSMODERNISIERUNG ALS KONTINUIERLICHER TRANSFORMATIONSPROZESS

Mehrere Beiträge widersprachen der Vorstellung, Verwaltungsmodernisierung lasse sich durch die Einführung neuer technischer Verfahren oder organisatorischer Zuständigkeiten abschließen. Vielmehr wurde hervorgehoben, dass Digitalisierung und institutionelle Integration als fortlaufende Lern- und Anpassungsprozesse verstanden werden müssen. Reformen

erzeugen neue Koordinationsbedarfe, verändern bestehende Arbeitsabläufe und machen zusätzliche Abstimmungen erforderlich.
Diese Beobachtung besitzt erhebliche Bedeutung für die Bewertung eines integrierten Steuer-Transfer-Systems. Dessen Einführung bedeutet nicht lediglich die Umstellung bestehender Verwaltungsverfahren, sondern verändert dauerhaft die Beziehungen zwischen unterschiedlichen Verwaltungseinheiten. Die Integration steuerlicher und sozialrechtlicher Aufgaben führt zwangsläufig zu neuen Formen interorganisationaler Kooperation, deren Erfolg wesentlich von gemeinsamen Standards, gegenseitigem Vertrauen und lernfähigen Organisationsstrukturen abhängt.
Im Workshop wurde deshalb mehrfach betont, dass Verwaltungsmodernisierung weniger als einmaliges Projekt denn als institutioneller Entwicklungsprozess verstanden werden sollte. Diese Perspektive entspricht neueren verwaltungswissenschaftlichen Ansätzen, die öffentliche Verwaltung nicht primär als hierarchische Organisation, sondern als Netzwerk unterschiedlicher Akteure begreifen.

RESSORTÜBERGREIFENDE KOOPERATION

Ein wiederkehrendes Thema war die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit zwischen bislang getrennten Politik- und Verwaltungsbereichen. Steuerpolitik, Sozialpolitik, Digitalisierung, Registermodernisierung und Verwaltungsorganisation werden gegenwärtig häufig in unterschiedlichen Ressorts bearbeitet. Für ein integriertes Steuer-Transfer-System genügt diese sektorale Arbeitsteilung jedoch nicht mehr.
Mehrere Diskussionsbeiträge machten deutlich, dass integrierte Leistungen integrierte Steuerungsstrukturen voraussetzen. Dies betrifft sowohl die politische Ebene als auch die Verwaltungspraxis. Ohne dauerhafte Kooperationsmechanismen besteht die Gefahr, dass unterschiedliche Behörden jeweils eigene Optimierungsstrategien verfolgen, die im Gesamtsystem zu Reibungsverlusten führen.
Besondere Aufmerksamkeit galt dabei der Frage, wie gemeinsame Verantwortlichkeiten geschaffen werden können, ohne die fachliche Eigenständigkeit der beteiligten Institutionen aufzugeben. Die Diskussion sprach sich überwiegend gegen umfassende Zentralisierungslösungen aus. Stattdessen wurden kooperative Modelle bevorzugt, die vorhandene Kompetenzen erhalten, zugleich aber verbindliche Formen gemeinsamer Planung, Datennutzung und Verfahrensgestaltung ermöglichen.

BÜRGERORIENTIERUNG ALS MAßSTAB INSTITUTIONELLER REFORMEN

Bemerkenswert war, dass nahezu alle Beiträge Verwaltungsmodernisierung letztlich aus der Perspektive der Bürger*innen bewerteten. Organisatorische Veränderungen wurden nicht um ihrer selbst willen diskutiert, sondern hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Zugänglichkeit, Transparenz und Verständlichkeit staatlicher Leistungen.
In diesem Zusammenhang gewann das Leitbild einer proaktiven Verwaltung besondere Bedeutung. Ein integriertes Steuer-Transfer-System soll Leistungen möglichst dort bereitstellen, wo Anspruchsvoraussetzungen bereits aus vorhandenen Verwaltungsdaten erkennbar sind. Bürger*innen müssten ihre Ansprüche dann nicht mehr vollständig selbst ermitteln oder umfangreiche Antragsverfahren durchlaufen. Verwaltung würde stärker unterstützend und vorausschauend handeln.
Die Diskussion machte jedoch ebenso deutlich, dass Bürgerorientierung nicht mit vollständiger Automatisierung gleichgesetzt werden darf. Gerade bei komplexen oder konfliktträchtigen Sachverhalten bleiben Beratung, persönliche Kommunikation und individuelle

Ermessensentscheidungen unverzichtbare Bestandteile sozialstaatlicher Leistungsgewährung. Digitalisierung verändert deshalb die Formen administrativer Unterstützung, ersetzt diese jedoch nicht.

FÖDERALE STEUERUNG UND INSTITUTIONELLE VIELFALT

Ein weiterer Schwerpunkt betraf die föderale Struktur des deutschen Sozialstaats. Mehrere Beiträge verwiesen darauf, dass Reformen, sowohl in Richtung eines integriertes Steuer-Transfer-Systems als auch im Rahmen der Empfehlungen der KSR, unterschiedliche staatliche Ebenen betreffen und deshalb nur im Zusammenwirken von Bund, Ländern und Kommunen entwickelt werden können.
Dabei wurde deutlich, dass föderale Vielfalt sowohl Chancen als auch Herausforderungen mit sich bringt. Einerseits ermöglichen unterschiedliche Verwaltungsstrukturen regionale Lernprozesse und institutionelle Innovationen. Andererseits erschweren sie die Entwicklung einheitlicher Verfahren und gemeinsamer technischer Standards.
Die Diskussion sprach sich daher überwiegend für einen Ansatz aus, der bundesweit verbindliche Standards mit ausreichenden Spielräumen für regionale Anpassungen verbindet. Governance wird damit nicht als hierarchische Steuerung verstanden, sondern als Fähigkeit, gemeinsame Regeln innerhalb institutioneller Vielfalt dauerhaft aufrechtzuerhalten.

ZWISCHENERGEBNIS

Die Diskussion des Workshops zeigt, dass die Modernisierung des Sozialstaats nicht allein von technischen Innovationen oder organisatorischen Reformen abhängt. Entscheidend ist vielmehr die Fähigkeit staatlicher Institutionen, komplexe Veränderungsprozesse dauerhaft zu koordinieren und unterschiedliche Organisationslogiken miteinander zu verbinden. Governance erscheint damit als eigenständige Voraussetzung sowohl für die Einführung eines integrierten Steuer-Transfer-Systems als auch für die Umsetzung der Empfehlungen der KSR. Bemerkenswert ist zugleich die enge Verbindung zwischen institutioneller Integration und Bürgerorientierung. Die Beiträge verstehen Verwaltungsmodernisierung nicht primär als Effizienzprojekt, sondern als Beitrag zu einem Sozialstaat, der Leistungen einfacher, transparenter und zugänglicher bereitstellt. In diesem Sinne verbindet der Workshop organisatorische Reformen mit einem erweiterten Verständnis sozialstaatlicher Leistungsfähigkeit.

7. Rechtliche Rahmenbedingungen und institutionelle Gestaltungsentscheidungen

Der vierte Themenblock führte die zuvor behandelten administrativen, digitalen und verwaltungswissenschaftlichen Fragen auf ihre rechtlichen Grundlagen zurück. Dabei wurde deutlich, dass die rechtliche Ausgestaltung weder einen nachgelagerten Vollzugsschritt noch lediglich eine äußere Begrenzung der Reform darstellt. Die Entscheidung darüber, welche Leistungen durch welche Verwaltung, nach welchem Verfahren und unter welchem Rechtsschutz erbracht werden, prägt vielmehr das Reformmodell selbst.
Die Beiträge von **Franziska Vollmer** und **Horst Bruns** näherten sich dieser Frage aus unterschiedlichen, sich ergänzenden Perspektiven. Vollmer konzentrierte sich auf die materiellrechtlichen und systematischen Schwierigkeiten einer Verbindung von Steuer- und Sozialrecht. Im Zentrum standen die Bestimmung des relevanten Einkommens, der Bemessungszeitraum, schwankende Einkommen, Haushalts- und Unterhaltskonstellationen sowie die Umwandlung steuerlicher Freibeträge in auszahlbare Steuergutschriften. Bruns wählte

demgegenüber das Verwaltungsverfahren als roten Faden. Er verglich die unterschiedlichen Verfahrenslogiken von Steuer- und Sozialrecht und fragte, wann ein Leistungsanspruch beginnt, wie Daten rechtmäßig ausgetauscht werden können, welche Mitwirkungspflichten bestehen und welcher Rechtsschutz den Betroffenen zur Verfügung stehen muss.
Beide Beiträge widersprachen damit einer Vorstellung, nach der ein integriertes Steuer-Transfer-System vor allem durch die technische Verbindung vorhandener Daten und Zahlungsverfahren geschaffen werden könne. Die rechtlichen Fragen betreffen nicht nur die Übermittlung von Informationen, sondern die institutionelle Zuordnung sozialer Rechte: Wer erlässt den Verwaltungsakt? Welches Verfahrensrecht gilt? Welche Behörde berät? Welches Gericht entscheidet? Wie wird der aktuelle Bedarf ermittelt? Und wie bleibt gewährleistet, dass pauschalierte oder automatisierte Leistungen das Existenzminimum auch im Einzelfall sichern?

UNTERSCHIEDLICHE RECHTSLOGIKEN VON STEUER- UND SOZIALRECHT

Franziska Vollmer stellte zunächst heraus, dass Steuer- und Sozialrecht nicht lediglich verschiedene administrative Wege zur Bearbeitung desselben Sachverhalts darstellen. Sie folgen unterschiedlichen zeitlichen, materiellen und institutionellen Logiken. Das Einkommensteuerrecht arbeitet grundsätzlich mit einem jährlichen, häufig erst nach Ablauf des Veranlagungszeitraums feststellbaren Einkommen. Sozialrechtliche Existenzsicherung muss dagegen Bedarfe im Hier und Jetzt decken und daher auf aktuelle, vielfach monatlich schwankende Lebensverhältnisse reagieren.
Diese Differenz betrifft nicht nur den Bemessungszeitraum. Die steuerrechtliche Einkommensermittlung ist auf die steuerliche Leistungsfähigkeit ausgerichtet und erfasst Einkunftsarten nach den Kategorien des Einkommensteuerrechts. Für bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistungen können dagegen auch steuerfreie Einnahmen, Unterhaltszahlungen, einmalige Leistungen, Vermögensbestände sowie die tatsächliche Zusammensetzung des Haushalts relevant sein. Ein steuerrechtlich konsistenter Einkommensbegriff ist daher nicht automatisch ein geeigneter sozialrechtlicher Einkommensbegriff.
Vollmer machte zudem auf einen strukturellen Unterschied zwischen den Vorschlägen der KSR und dem ISTS aufmerksam. Die KSR strebt eine Zusammenführung mehrerer Leistungen innerhalb eines einheitlicheren sozialrechtlichen Systems an. Pauschalierte und ergänzende einzelfallbezogene Leistungen könnten damit grundsätzlich bei derselben Verwaltung, unter derselben Rechtsaufsicht und innerhalb derselben Gerichtsbarkeit verbleiben. Das ISTS geht weiter, weil es einen Teil der Existenzsicherung in das Steuersystem integrieren will. Für Fälle, in denen die steuerbasierte Pauschalleistung den individuellen Bedarf nicht deckt, bleibt jedoch eine ergänzende Grundsicherung erforderlich. Dadurch könnte erneut eine Schnittstelle zwischen zwei Rechtsgebieten, Verwaltungen und Rechtsschutzsystemen entstehen.
Die Diskussion führte damit zu keiner eindeutigen Präferenz für eine vollständige rechtliche Verschmelzung. Vielmehr trat ein doppeltes Reformproblem hervor: Eine zu geringe Integration erhält die heutige Fragmentierung; eine zu weitgehende Verschmelzung kann neue Abgrenzungs-, Zuständigkeits- und Rechtsschutzprobleme erzeugen. Die rechtspolitische Aufgabe besteht deshalb darin, die jeweiligen Systemgrenzen so zu gestalten, dass der automatisierbare und pauschalierbare Teil der Leistungsgewährung vereinfacht wird, ohne die einzelfallgerechte Existenzsicherung zu schwächen.

EINKOMMENSBEGRIFF, BEMESSUNGSZEITRAUM UND HAUSHALTSKONTEXT

Ein Schwerpunkt des Beitrags von Vollmer lag auf der Frage, welches Einkommen für eine integrierte Leistung maßgeblich sein soll. Diese Frage ist für die technische und rechtliche Ausgestaltung gleichermaßen zentral. Ohne einen klaren Bemessungszeitraum lässt sich weder bestimmen, welche Daten benötigt werden, noch, ob eine Leistung zeitnah und weitgehend automatisiert berechnet werden kann.

Besondere Schwierigkeiten entstehen bei schwankenden Erwerbseinkommen, selbstständiger Tätigkeit, gemischten Einkunftsarten und einmaligen Einnahmen. Eine Abfindung, eine Nachzahlung oder eine unregelmäßige selbstständige Einnahme kann im Steuerrecht einem bestimmten Jahr zugeordnet werden, während sozialrechtlich zu entscheiden ist, über welchen Zeitraum die Mittel zur Bedarfsdeckung eingesetzt werden müssen. Das heutige Sozialrecht arbeitet hierfür unter anderem mit Zuflussprinzip, Verteilzeiträumen sowie vorläufigen und endgültigen Entscheidungen. Ein integriertes System müsste festlegen, welche dieser Mechanismen übernommen, vereinheitlicht oder durch pauschalierte Regelungen ersetzt werden sollen.

Hinzu kommt der Haushaltsbezug. Steuerrecht, Unterhaltsrecht und Sozialrecht verwenden unterschiedliche Einheiten: Steuerpflichtige, Ehepaare, Familien, Haushalts- und Bedarfsgemeinschaften. Trennung, Wechselmodelle, temporäre Haushaltszugehörigkeit von Kindern und nicht eheliche Lebensgemeinschaften lassen sich nicht allein anhand steuerlicher Individualdaten abbilden. Auch private Unterhaltsansprüche sind für die Existenzsicherung relevant, werden aber im Steuer- und Sozialrecht unterschiedlich behandelt.

Vollmer verwies schließlich auf die Vermögensprüfung. Selbst bei großzügigen Freibeträgen stellt sich die normative und fiskalische Frage, ob einkommensabhängige Unterstützungsleistungen unabhängig von erheblichem Vermögen erbracht werden sollen. Vermögensdaten sind jedoch weder vollständig noch jederzeit aktuell verfügbar. Eine konsequente Vermögensprüfung vermindert daher die Automatisierbarkeit; ein vollständiger Verzicht verändert dagegen den Charakter der Bedürftigkeitsprüfung und kann Akzeptanzfragen aufwerfen.

Aus der Diskussion ergibt sich somit, dass ein einheitlicher Einkommensbegriff nicht isoliert entwickelt werden kann. Er muss mit dem Bemessungszeitraum, dem Haushaltsbegriff, der Behandlung einmaliger und schwankender Einkommen, privaten Unterhaltsverpflichtungen sowie gegebenenfalls einer Vermögensprüfung verbunden werden. Gerade diese Fragen bedürfen im weiteren ISTS-Prozess einer deutlich konkreteren Modellbildung.

BEGINN DES ANSPRUCHS, PROAKTIVITÄT UND VERFAHRENSAUTONOMIE

Horst Bruns rückte den Beginn des Leistungsanspruchs in den Mittelpunkt. Das gegenwärtige Sozialrecht knüpft viele Leistungen an einen Antrag. Selbst wenn einer anderen Behörde Informationen vorliegen, aus denen sich ein möglicher Anspruch ergibt, muss die betroffene Person häufig selbst tätig werden. Bruns diskutierte demgegenüber ein Verfahren, in dem bereits die Kenntnis einer Behörde von einem möglichen Hilfebedarf einen Prüf- oder Weiterleitungsprozess auslösen könnte.

Als Beispiel nannte er einen Rentenantrag, aus dem erkennbar wird, dass die zu erwartende Rente möglicherweise nicht zur Existenzsicherung ausreicht. Anstatt die betreffende Person lediglich auf einen möglichen Grundsicherungsanspruch hinzuweisen, könnte der Antrag mit ihrer Zustimmung an den zuständigen Leistungsträger weitergeleitet oder nach einer Erweiterung der gesetzlichen Regelungen zugleich als Antrag auf ergänzende Leistungen gewertet

werden. Eine entsprechende Logik wäre grundsätzlich auch bei Steuererklärungen oder anderen Verwaltungskontakten denkbar.
Dieser Vorschlag konkretisiert das Leitbild einer proaktiven Verwaltung. Zugleich zeigte die Diskussion dessen Grenzen. Ein No-Stop-Shop darf nicht dazu führen, dass Verfahren gegen den Willen der Betroffenen eingeleitet oder sensible Lebensverhältnisse ohne deren Wissen geprüft werden. Zu berücksichtigen sind insbesondere das Recht, auf Sozialleistungen zu verzichten, der Wunsch nach informationeller Selbstbestimmung und die Befürchtung, durch eine automatische Kontaktaufnahme als hilfebedürftig klassifiziert zu werden.
Proaktivität und Selbstbestimmung bilden daher keinen einfachen Gegensatz. Ein bürgerorientiertes Verfahren sollte Ansprüche erkennen und Zugangsbarrieren abbauen, zugleich aber Transparenz, Wahlmöglichkeiten und eine kontrollierte Beteiligung der Betroffenen gewährleisten. Denkbar sind abgestufte Verfahren: ein automatisierter Hinweis auf mögliche Ansprüche, ein einfaches Zustimmungsverfahren zur Datenweitergabe oder – bei eindeutig pauschalierbaren Leistungen – eine antragslose Gewährung mit Widerspruchs- oder Verzichtsmöglichkeit.

DATENSCHUTZ UND BEHÖRDENÜBERGREIFENDER DATENAUSTAUSCH

Die Diskussion zum Datenschutz fiel differenzierter aus, als es die bisherige Fassung erkennen lässt. Bruns wandte sich gegen die verbreitete Annahme, der Sozialdatenschutz verhindere grundsätzlich einen besseren Datenaustausch. Das Sozialrecht enthält bereits zahlreiche Vorschriften, die eine Datenübermittlung zwischen Sozialleistungsträgern ermöglichen, sofern sie der Verwirklichung sozialer Rechte und der Erfüllung gesetzlicher Aufgaben dient. Innerhalb des sozialrechtlichen Systems ist daher nicht in erster Linie ein vollständiger Abbau des Datenschutzes erforderlich, sondern eine präzisere Nutzung und gegebenenfalls Weiterentwicklung bestehender Übermittlungsbefugnisse.
Anders stellt sich die Verbindung zur Finanzverwaltung dar. Diese gehört nicht ohne Weiteres zum sozialrechtlichen Datenaustauschverbund. Soll sie dauerhaft in die Ermittlung und Gewährung von Sozialleistungen einbezogen werden, bedarf es klarer Rechtsgrundlagen sowohl im Sozialgesetzbuch als auch in der Abgabenordnung. Zu regeln wäre, welche Daten zu welchem Zweck, in welchem Umfang, für welchen Zeitraum und unter welcher Verantwortlichkeit abgerufen werden dürfen.
Besondere Bedeutung kommt dem Grundsatz der Datenerhebung bei der betroffenen Person zu. Seine Einschränkung kann Verwaltungsverfahren beschleunigen, birgt jedoch Risiken. Das im Workshop genannte Beispiel einer direkten Nachfrage beim Vermieter verdeutlicht, dass eine vermeintlich effiziente Datenerhebung zugleich sensible Informationen über den Sozialleistungsbezug offenbaren kann. Bei Gesundheitsdaten, Angaben von Berufsgeheimnisträgern und anderen besonders geschützten Datenkategorien gelten zusätzliche Anforderungen.
Der Workshop sprach sich damit weder für ein unverändertes Festhalten an sämtlichen bestehenden Datengrenzen noch für eine pauschale Öffnung staatlicher Datenbestände aus. Erkennbar wurde vielmehr ein Bedarf an zweckgebundenen, transparenten und bereichsspezifischen Rechtsgrundlagen. Once Only verlangt nicht die Konzentration aller Informationen in einem einzigen staatlichen Datenbestand. Es kann auch durch kontrollierte Abrufe, interoperable Register oder digitale Nachweise unter Verfügungsgewalt der Bürger*innen realisiert werden (z. B. EUDI-Wallet).

VERFAHRENSRECHT UND RECHTSSCHUTZ

Ein weiterer Schwerpunkt des Beitrags von Bruns war der Vergleich von Steuer- und Sozialverwaltungsverfahren. Beide Systeme unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich ihrer materiellen Aufgaben, sondern auch in der Stellung der Betroffenen, der Beratung, der Sachverhaltsermittlung und des Rechtsschutzes.
Die Sozialverwaltung ist auf die Verwirklichung sozialer Rechte ausgerichtet und unterliegt besonderen Beratungs-, Auskunfts- und Hinwirkungspflichten. Kommunikationshilfen und der Abbau von Zugangsbarrieren besitzen dort einen eigenständigen rechtlichen Stellenwert. Die Finanzverwaltung verfolgt demgegenüber primär die Festsetzung und Erhebung von Steuern, auch wenn sie in einzelnen Bereichen bereits Auszahlungs- und Servicefunktionen übernimmt.
Auch die Rechtsschutzsysteme unterscheiden sich. Sozialgerichtliche Verfahren sind für Versicherte und Leistungsberechtigte immer gerichtskostenfrei und umfassen einen dreistufigen Instanzenzug. Finanzgerichtliche Verfahren unterliegen anderen Kosten- und Instanzenregelungen. Wird eine existenzsichernde Leistung in das Steuerrecht verlagert, darf dies daher nicht unbeabsichtigt zu einem schwächeren oder schwerer zugänglichen Rechtsschutz führen.
Diese Unterschiede sprechen nicht grundsätzlich gegen steuerbasierte Geldleistungen. Sie legen jedoch eine funktionale Differenzierung nahe. Standardisierbare und pauschale Geldleistungen können eher über steuerliche oder steuerähnliche Verfahren erbracht werden. Je stärker dagegen aktuelle individuelle Bedarfe, unbestimmte Rechtsbegriffe, Ermessensentscheidungen oder persönliche Unterstützungsleistungen betroffen sind, desto größer ist das Gewicht sozialrechtlicher Verfahrens- und Rechtsschutzgarantien.

AUTOMATISIERUNG, MITWIRKUNG UND RECHTLICHE VERANTWORTUNG

Die rechtlichen Beiträge bestätigten die bereits im Digitalisierungskapitel entwickelte Unterscheidung zwischen automatisierter Verfahrensunterstützung und automatisierter Entscheidung. Datenübernahme, Dokumentenerkennung, Vollständigkeitsprüfung, Berechnung und die Vorbereitung von Bescheiden lassen sich in erheblichem Umfang automatisieren. Entscheidungen, die unbestimmte Rechtsbegriffe, Ermessensausübung oder komplexe individuelle Sachverhalte betreffen, müssen dagegen nachvollziehbar, überprüfbar und einer verantwortlichen Behörde zurechenbar bleiben.
Bruns schlug zugleich vor, die Binnendifferenzierung eines integrierten Systems nicht allein an der Höhe der Leistung festzumachen. Unterschiede könnten auch durch die Mitwirkungsanforderungen während des Leistungsbezugs abgebildet werden. Erwerbsfähige Personen, Student*innen oder Rehabilitand*innen können unterschiedlichen Mitwirkungs- und Teilhabeanforderungen unterliegen, obwohl die monetäre Existenzsicherung nach einer gemeinsamen Grundlogik erfolgt.
Dieser Gedanke eröffnet eine Verbindung zwischen finanzieller Integration und differenzierter sozialer Unterstützung. Ein gemeinsamer monetärer Sockel muss nicht bedeuten, dass sämtliche personenbezogenen Dienstleistungen und Mitwirkungsregeln vereinheitlicht werden. Umgekehrt dürfen Mitwirkungspflichten nicht in intransparenten automatisierten Verfahren verschwinden, Begründungen von Entscheidungen müssen stets nachvollziehbar sein. Sie müssen gesetzlich bestimmt, verhältnismäßig und rechtsschutzfähig bleiben.

FREIBETRÄGE, STEUERGUTSCHRIFTEN UND FAMILIEN-VERANTWORTUNG

Vollmer griff schließlich die in der Workshopkonzeption ausdrücklich gestellte Frage auf, unter welchen Bedingungen steuerliche Freibeträge in auszahlbare Steuergutschriften umgewandelt werden können. Als konkretes Beispiel schlug sie ein pauschales Alleinerziehendengeld anstelle oder in Weiterentwicklung des heutigen steuerlichen Entlastungsbetrags vor. Eine auszahlbare Leistung könnte auch Alleinerzieher*innen mit niedrigen oder keinen steuerpflichtigen Einkommen erreichen und damit die gegenwärtige, vom individuellen Steuersatz abhängige Entlastungswirkung gleichmäßiger gestalten.
Das Kindergeld bietet hierfür ein bestehendes Modell: Es ist gesetzestechnisch eine Steuervergütung und verbindet eine universelle Auszahlung mit der steuerlichen Berücksichtigung des kindlichen Existenzminimums. Der Workshop machte jedoch auch deutlich, dass sich dieses Modell nicht ohne Weiteres auf alle Freibeträge übertragen lässt. Zu klären sind Höhe, Anspruchseinheit, Haushaltszuordnung, Verhältnis zu anderen Leistungen und die fiskalische Gegenfinanzierung.
In der Schlussdiskussion rückte darüber hinaus das Verhältnis von staatlicher und familiärer Existenzsicherung in den Mittelpunkt. Insbesondere private Unterhaltsansprüche werfen die Frage auf, ob eine staatliche Leistung unabhängig von bestehenden Unterhaltsverpflichtungen gezahlt werden soll, ob Unterhaltsansprüche auf den Staat übergehen oder ob die Zahlung auf die Leistung angerechnet wird. Das ISTS benötigt hierzu eine ausdrückliche Konzeption. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Integration staatlicher Leistungen unbeabsichtigt die rechtliche Verantwortung innerhalb von Familien verändert.

ZWISCHENERGEBNIS

Der rechtliche Themenblock bestätigte weder die These, dass bestehendes Recht eine grundlegende Integration ausschließt, noch die Annahme, dass sich die offenen Fragen durch wenige gesetzliche Anpassungen lösen lassen. Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten bestehen, sie setzen jedoch klare Entscheidungen über Systemgrenzen, Zuständigkeiten, Einkommensbegriffe, Bemessungszeiträume, Haushaltskontexte, Mitwirkungspflichten, Datennutzung und Rechtsschutz voraus.
Für die KSR liegt ein Vorteil darin, dass die Zusammenführung bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen überwiegend innerhalb eines sozialrechtlichen Verfahrens- und Rechtsschutzsystems erfolgen kann. Das ISTS eröffnet weitergehende Möglichkeiten der Pauschalierung, Automatisierung und Entstigmatisierung, muss aber präzisieren, wie die steuerbasierte Leistung mit ergänzender einzelfallbezogener Grundsicherung verbunden wird.
Die zentrale rechtliche Herausforderung besteht somit nicht in einer vollständigen Verschmelzung von Steuer- und Sozialrecht. Erforderlich sind vielmehr kohärente Schnittstellen, die standardisierbare Geldleistungen vereinfachen, ohne die Aktualität der Existenzsicherung, die Verfahrensautonomie der Betroffenen und den sozialrechtlichen Rechtsschutz zu beeinträchtigen.

8. Bilanz, Konsenspunkte und offene Forschungs- und Klärungsfragen

Der zweite Fachworkshop untersuchte die administrativen, digitalen, verwaltungswissenschaftlichen und rechtlichen Voraussetzungen der Einführung eines integrierten Steuer-Transfer-Systems und der Umsetzung der Empfehlungen der KSR. Im Unterschied zum

ersten Fachworkshop standen damit nicht die Höhe und Ausgestaltung einzelner Leistungen, sondern die institutionellen Bedingungen ihrer praktischen Realisierung im Mittelpunkt.
Die Diskussion bestätigte den Ausgangspunkt der Workshopreihe: Die Fragmentierung des gegenwärtigen Steuer- und Transfersystems ist nicht allein ein Problem der materiellen Leistungsarchitektur. Unterschiedliche Zuständigkeiten, Einkommensbegriffe, Datenbestände, Fachverfahren, Rechtsgrundlagen und Rechtsschutzwege tragen wesentlich zu Intransparenz, Nichtinanspruchnahme und hohem Verwaltungsaufwand bei. Die materielle und die institutionelle Reformdimension lassen sich daher nicht voneinander trennen.
Zugleich zeigte der Workshop, dass eine institutionelle Integration nicht mit der Übertragung sämtlicher Aufgaben auf eine einzelne Behörde gleichgesetzt werden kann. Weder Finanzämter noch Jobcenter, Sozialämter oder digitale Portale können für sich genommen alle Funktionen eines integrierten Systems übernehmen. Standardisierte Einkommensprüfung und Auszahlung, individuelle Existenzsicherung, Beratung, Arbeitsmarktintegration, soziale Dienstleistungen und Rechtsschutz folgen unterschiedlichen Anforderungen. Die Reformperspektive liegt deshalb eher in einer funktionalen Neuordnung als in einer vollständigen organisatorischen Zentralisierung.

KONSENSPUNKTE DES WORKSHOPS

Trotz unterschiedlicher Akzentsetzungen lassen sich mehrere gemeinsame Befunde rekonstruieren:

1. **Die derzeitige institutionelle Fragmentierung ist reformbedürftig.** Mehrfachprüfungen, getrennte Zuständigkeiten und nicht kompatible Datenbestände erschweren den Zugang zu Leistungen und belasten Verwaltungen.
2. **Die Finanzverwaltung kann eine stärkere Rolle übernehmen, aber nicht sämtliche sozialstaatlichen Funktionen ersetzen.** Ihre Daten- und Auszahlungsinfrastrukturen eignen sich insbesondere für standardisierbare und pauschalierte Geldleistungen.
3. **Die Modernisierung muss schrittweise erfolgen.** Ein mehrstufiger Transformationspfad erscheint realistischer als ein einmaliger Systemwechsel.
4. **Once Only und ein verbesserter Datenaustausch sind zentrale Reformelemente.** Voraussetzung sind jedoch interoperable Register, aktuelle Daten, klare gesetzliche Grundlagen und transparente Verantwortlichkeiten.
5. **Digitalisierung verringert den Beratungsbedarf nicht automatisch.** Sie verändert ihn und erzeugt zusätzlichen Bedarf an digitaler, sozialrechtlicher und lebenslagenbezogener Unterstützung.
6. **KI besitzt vor allem Potenziale bei Antragsunterstützung und Bearbeitungsassistenz.** Rechtsverbindliche Entscheidungen müssen nachvollziehbar, überprüfbar und institutionell zurechenbar bleiben.
7. **Sozialverwaltung umfasst mehr als Geldleistung.** Beratung, Arbeitsmarktintegration, Prävention, Netzwerkarbeit und persönliche Unterstützung bleiben auch in einem stärker automatisierten System erforderlich.
8. **Recht ist Bestandteil der Reformarchitektur.** Verfahrensrecht, Datenschutz, Rechtsschutz, Mitwirkung und föderale Zuständigkeiten müssen von Beginn an mitgestaltet werden.
9. **Die KSR und das ISTS sind nicht als vollständig alternative Reformpfade zu verstehen.** Zahlreiche digitale, administrative und rechtliche Voraussetzungen betreffen beide Ansätze; zugleich geht das ISTS bei der steuerlichen Integration deutlich weiter.

10. **Der politische Erfolg hängt auch von einer verständlichen Positiverzählung ab.** Der Übergang von der Antrags- zur Serviceverwaltung, die Verbindung von staatlichem Geben und Nehmen sowie die verlässlichere Verwirklichung sozialer Rechte können hierfür zentrale Bezugspunkte bilden.

ZENTRALE SPANNUNGSLINIEN

Der Workshop hat zugleich mehrere Zielkonflikte sichtbar gemacht, die nicht durch technische Optimierung allein aufgelöst werden können.

Integration versus institutionelle Spezialisierung:
Eine stärkere Bündelung kann Schnittstellen reduzieren. Zugleich verfügen Finanz- und Sozialverwaltung über unterschiedliche Fachkompetenzen und Handlungslogiken, die nicht beliebig austauschbar sind.

Automatisierung versus Aktualität und Einzelfallgerechtigkeit:
Pauschalierte und regelgebundene Leistungen lassen sich automatisieren. Existenzsichernde Leistungen müssen dagegen aktuelle, schwankende und besondere Bedarfslagen berücksichtigen.

Proaktive Verwaltung versus Selbstbestimmung:
Eine antragslose oder kenntnisbasierte Leistungsgewährung kann Nichtinanspruchnahme reduzieren. Sie muss jedoch transparent sein und den Betroffenen Wahl-, Widerspruchs- und Verzichtsmöglichkeiten lassen.

Datennutzung versus informationelle Selbstbestimmung:
Behördenübergreifender Datenaustausch kann Bürgerinnen und Bürger entlasten. Er verlangt aber Zweckbindung, Datensparsamkeit, kontrollierte Zugriffe und besondere Schutzvorkehrungen für sensible Daten.

Digitale Vereinfachung versus Beratungsbedarf:
Digitale Verfahren können Formulare und Nachweise vereinfachen, aber zugleich neue Zugangsbarrieren schaffen. Beratung muss daher als Bestandteil der digitalen Verwaltungsleistung und nicht als nachträgliche Korrektur behandelt werden.

Zentralisierung versus föderale und lokale Verantwortung:
Bundeseinheitliche Standards und Infrastrukturen sind erforderlich. Persönliche Beratung, Netzwerkarbeit und soziale Dienstleistungen müssen jedoch vielfach lokal und lebenslagennah organisiert bleiben.

Staatliche Existenzsicherung versus private und familiäre Verantwortung:
Ein universeller oder steuerbasierter Anspruch kann soziale Rechte stärken. Offen bleibt, wie Unterhaltsverpflichtungen, familiäre Solidarität und staatliche Vorleistungen in einem integrierten System austariert werden.

FOLGERUNGEN FÜR ISTS UND KSR

Für die Empfehlungen der KSR bestätigt der Workshop die Plausibilität einer stärkeren Zusammenführung steuerfinanzierter Sozialleistungen und einheitlicher Anlaufstellen. Die zentrale Herausforderung liegt darin, die vorgesehenen digitalen Portale, Datenaustauschverfahren und Verwaltungszuständigkeiten mit einer verlässlichen persönlichen Beratung und lokalen Unterstützungsstruktur zu verbinden. Eine formale Bündelung der Leistungen reicht nicht aus, wenn unterschiedliche Einkommensbegriffe, Fachverfahren und Nachweisanforderungen bestehen bleiben.

Für das ISTS ergibt sich ein präziserer Reformauftrag. Seine Stärke liegt in der automatisierten oder niedrigschwelligen Gewährung pauschalierbarer Leistungen, in der Glättung der Grenze zwischen Steuerzahlung und Transferbezug sowie in der Verringerung

stigmatisierender Antragsverfahren. Seine institutionelle Tragfähigkeit hängt jedoch davon ab, dass der steuerbasierte Teil klar vom ergänzenden sozialrechtlichen Sicherungssystem abgegrenzt und zugleich mit diesem verbunden wird.
Als vorläufig besonders plausibel erscheint ein gestufter Ansatz:

- Ausbau des Direktauszahlungsmechanismus und der Kontodateninfrastruktur;
- automatisierter Datenaustausch zwischen Sozial- und Finanzverwaltung;
- Harmonisierung zentraler Einkommens- und Haushaltsbegriffe;
- Einführung oder Erprobung einzelner steuerbasierter Pauschalleistungen;
- parallele Sicherung persönlicher Beratung und sozialrechtlicher Einzelfallprüfung;
- erst auf dieser Grundlage eine weitergehende Integration des Steuer-Transfer-Tarifs.

Damit wird der Transformationspfad selbst zu einem Bestandteil des Reformmodells. Pilotierung, Evaluation und schrittweise institutionelle Anpassung sind nicht bloße Übergangslösungen, sondern Bedingungen einer lernfähigen Sozialstaatsreform.

OFFENE FORSCHUNGS- UND KLÄRUNGSFRAGEN

Aus dem Workshop ergeben sich insbesondere folgende Aufgaben:
Institutionelle Zuständigkeiten:
Welche Geldleistungen können durch Finanzbehörden oder das Bundeszentralamt für Steuern erbracht werden? Welche Aufgaben müssen bei Sozialverwaltungen verbleiben? Wer erlässt den Verwaltungsakt und trägt die rechtliche Verantwortung?
Verfahrens- und Prozessrecht:
Soll für steuerbasierte Transfers die Abgabenordnung, das Sozialverwaltungsrecht oder ein neues integriertes Verfahrensrecht gelten? Welche Widerspruchs- und Klagewege sind vorzusehen? Wie können Steuer- und Sozialverfahren besser verzahnt werden (z. B. Antragstellung).
Einkommensbegriff und Aktualität:
Welche Einkommensarten werden berücksichtigt? Welcher Bemessungszeitraum gilt? Wie werden schwankende Einkommen, Selbstständigkeit, einmalige Einnahmen und nachträgliche Korrekturen behandelt?
Haushalt und Unterhalt:
Wie werden Bedarfsgemeinschaften, Trennungen, Wechselmodelle, nicht eheliche Lebensgemeinschaften und private Unterhaltsansprüche abgebildet?
Vermögen:
Soll und kann eine Vermögensprüfung Bestandteil des integrierten Systems sein? Welche Freibeträge, Datenquellen und Prüfverfahren wären vertretbar?
Datenschutz und Datenaustausch:
Welche gesetzlichen Änderungen sind im Sozialgesetzbuch und in der Abgabenordnung erforderlich? Wie können Once Only, Zweckbindung und informationelle Selbstbestimmung miteinander verbunden werden?
Digitale Infrastruktur:
Wie können Register, Fachverfahren, EUDI-Wallet, BundID und Direktauszahlungsmechanismus zu einer interoperablen Infrastruktur verbunden werden? Wer setzt verbindliche Standards gegenüber Fachverfahrensherstellern durch?
Beratung:
Wer trägt die Verantwortung für sozialrechtliche, digitale und lebenslagenbezogene Beratung? Wie werden öffentliche Verwaltung, Wohlfahrtsverbände, ehrenamtliche Beratung und gegebenenfalls staatlich finanzierte Beratungshilfe miteinander verbunden?

Künstliche Intelligenz:
Für welche Verfahrensschritte ist der Einsatz von KI rechtlich und fachlich sinnvoll? Wie werden Diskriminierung, Fehler, manipulierte Nachweise und die Verantwortlichkeit für Ergebnisse kontrolliert?
Rechtsschutz:
Wie lässt sich gewährleisten, dass die Verlagerung von Leistungen in das Steuersystem nicht zu höheren Zugangshürden, Kosten oder schwächeren gerichtlichen Kontrollmöglichkeiten führt?
Evaluation und Pilotierung:
Welche Teilkomponenten eignen sich für Modellversuche? Nach welchen Kriterien werden Verwaltungsaufwand, Take-up, Fehlerquote, Bearbeitungsdauer, Rechtsverwirklichung und Akzeptanz gemessen?

VORLÄUFIGE GESAMTBEWERTUNG

Der zweite Fachworkshop bestätigt, dass die Einführung eines integrierten Steuer-Transfer-Systems und die Umsetzung der KSR-Empfehlungen weder primär an einzelnen technischen Lösungen noch ausschließlich an rechtlichen Grenzen entschieden werden. Ausschlaggebend ist, ob Daten, Verfahren, Organisationen, Beratungsstrukturen und Rechtsgarantien zu einer kohärenten institutionellen Architektur verbunden werden können.
Dabei hat sich kein Modell einer vollständigen Zentralisierung als überzeugend herauskristallisiert. Plausibler erscheint eine funktionale Arbeitsteilung: Steuerliche und digitale Infrastrukturen übernehmen standardisierbare Prüfung und Auszahlung; Sozialverwaltungen gewährleisten ergänzende Existenzsicherung, Beratung, persönliche Unterstützung und bedarfsgerechten Rechtsschutz. Wie die Grenze zwischen diesen Bereichen gezogen wird, bleibt eine zentrale offene Frage.
Der Workshop hat zudem die Bedeutung der Beratung stärker hervorgehoben, als es in der bisherigen ISTS-Debatte der Fall war. Beratung ist kein Restbestand eines noch nicht vollständig digitalisierten Sozialstaats. Sie bildet eine eigenständige Voraussetzung dafür, dass soziale Rechte unter digitalen Bedingungen tatsächlich wahrgenommen werden können. Dieser Befund betrifft sowohl die KSR als auch das ISTS.
Schließlich spricht die Diskussion für einen mehrstufigen Transformationspfad. Reformen sollten mit vorhandenen Infrastrukturen und rechtlich beherrschbaren Teilkomponenten beginnen, ihre Wirkungen evaluieren und schrittweise erweitert werden. Der im Herbst vorgesehene dritte Fachworkshop kann hieran anknüpfen und die bislang vor allem wissenschaftlich und fachadministrativ behandelten Fragen stärker auf den politischen Prozess, die Reihenfolge konkreter Reformschritte und ihre gesellschaftliche Legitimation beziehen.
Zusammen markieren die ersten beiden Fachworkshops damit den Übergang von der Reformkonzeption zur Reformarchitektur: Der erste Workshop bestimmte die materiellen und verteilungspolitischen Parameter, der zweite die institutionellen Bedingungen ihrer Umsetzung. Die weitere Arbeit muss beide Ebenen verbinden. Erst aus dieser Verbindung kann ein Reformmodell entstehen, das materiell tragfähig, administrativ umsetzbar, digital leistungsfähig, rechtlich abgesichert und politisch vermittelbar ist.

DIFIS Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung
vernetzen · forschen · beraten

ISÖ Institut für Sozialökologie

01. Juli 2026, 13:00 – 17:30 Uhr

Fachworkshop „Integriertes Steuer-Transfer-System (ISTS) und die Vorschläge der Kommission zur Sozialstaatsreform (KSR)“

Programm 01.07.2026, 13:00-17:30 Uhr

13:00 – 13:15 Uhr	**Eröffnung und Einleitung ins Thema** Gesamtmoderation und Begrüßung: **Frank Nullmeier** | DIFIS (*10 min.*) Einleitung: **Wolfgang Strengmann-Kuhn** | ISÖ (*5 min.*)
13:15 – 14:00 Uhr	**Themenblock 1: Finanzbehörden** Input: **Thomas Eigenthaler** | Deutsche Steuer-Gewerkschaft (*10 min.*) Kommentar: **Stefan Bach** | DIW (*5 min.*)
14:00 – 15:00 Uhr	**Themenblock 2: Digitalisierung** Inputs: **Michael Bohmeyer** | wefix.social (*10 min.*) **Florian Theißing** | Agora digital (*10 min.*) **Tanja Klenk** | Helmut-Schmidt-Universität Hamburg (*10 min.*)
15:00 – 15.30 Uhr	**Pause**
15:30 – 16:25 Uhr	**Themenblock 3: ISTS und Vorschläge der KSR aus Sicht der Verwaltungswissenschaften** Inputs: **Constanze Janda** | Hochschule Speyer (*10 min.*) **Philipp Gräfe** | Ruhr-Universität Bochum (*10 min.*)
16:25 – 17:20 Uhr	**Themenblock 4: Rechtliche Fragen der Umsetzung** Inputs: **Franziska Vollmer** (*10 min.*) **Horst Bruns** | HSPV NRW (*10 min.*)
17:20 – 17:30 Uhr	**Zusammenfassung und Ausblick** **Wolfgang Strengmann-Kuhn** | ISÖ und **Michael Opielka** | ISÖ

DIFIS-Affiliation: Universität Duisburg-Essen, IAQ, Universität Bremen, socium, FIS, Gefördert durch: Bundesministerium für Arbeit und Soziales aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages

Über die Autoren

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.

Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn (Senior Researcher, ISÖ - Institut für Sozialökologie)
Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn ist Senior Researcher und Gesellschafter der ISÖ - Institut für Sozialökologie gemeinnützige GmbH. Er ist habilitierter Volkswirt und war von 2008–2025 Mitglied des Deutschen Bundestags. 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 Goethe-Universität. Er ist Mitglied im sozialpolitischen Ausschuss des Vereins für Socialpolitik. Wissenschaftlich hat er vor allem empirische Forschungsprojekte zu Armuts- und Verteilungsfragen, inklusive Mikrosimulationen zu Kosten und Arbeitsmarkteffekten sozialpolitischer Maßnahmen durchgeführt.

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, Oktober 2026
Inhaltliche Betreuung: Prof. Dr. Frank Nullmeier
Betreuung der Publikationsreihe: Dr. Miruna Bacali
ISSN: 2748-7199