

Blömer, Maximilian Joseph; Fischer, Lilly; Klaeren, Paul; Peichl, Andreas

Article

Auf der Suche nach Passierschein A38: Eine Inventur im "Haus der sozialen Hilfe und Förderung"

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Blömer, Maximilian Joseph; Fischer, Lilly; Klaeren, Paul; Peichl, Andreas (2025) : Auf der Suche nach Passierschein A38: Eine Inventur im "Haus der sozialen Hilfe und Förderung", ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 78, Iss. 10, pp. 69-73

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/331664>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Daten und Prognosen

Auf der Suche nach Passierschein A38

Eine Inventur im „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“

Maximilian Blömer, Lilly Fischer, Paul Klaeren und Andreas Peichl

In Kürze

Der Beitrag zeigt die Ergebnisse einer Bestandsaufnahme der Sozialleistungen in Deutschland, die auf Bundesebene geregelt sind. Insgesamt konnten 502 verschiedene Sozialleistungen identifiziert werden. Diese Sammlung aller Geld-, Sach- und Dienstleistungen sowie steuerlichen Freibeträge mit sozialpolitischem Zweck sind in einer frei zugänglichen Datenbank zusammengefasst und im *ifo Forschungsbericht* 160 veröffentlicht. Ziel ist es, einen systematischen Überblick über die Leistungen im „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“ zu schaffen, um eine Orientierung für Forschung, Praxis und Politik zu ermöglichen.

Der Normenkontrollrat hat in seinem Gutachten „Wege aus der Komplexitätsfalle“ aus dem Jahr 2024 das „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“ auf den Prüfstand gestellt und u.a. eine Bündelung der Sozialleistungen empfohlen (Sicken et al. 2024, S. 6). Doch welche Sozialleistungen gibt es überhaupt? Dieser Frage wollen wir im vorliegenden Beitrag nachgehen.

Ursprünglich wollten wir eine Quantifizierung aller Sozialleistungen im „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“ erstellen. In gewisser Weise erging es uns dabei ähnlich wie Asterix und Obelix auf der Suche nach Passierschein A38 im „Haus, das Verrückte macht“¹: Die Vielzahl an Vorschriften und Leistungen ließ die Aufgabe beinahe unlösbar er-

scheinen. Statt der Quantifizierung aller Sozialleistungen entstand deswegen zunächst nur eine Inventur.

Sozialleistungen sind „Dienstleistungen, Geldleistungen, Sachleistungen oder andere Hilfen, die zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit erbracht werden“ (§§ 1 und 11 SGB I). Eine Sozialleistung ist also eine Leistung des Staates, die man aufgrund eines einschlägigen Gesetzes und unter Vorliegen bestimmter Voraussetzungen i.d.R. auf Antrag erhält.²

Allein die Sozialgesetzbücher umfassen derzeit 3 246 Paragraphen, die sowohl die Sozialleistungen selbst als auch die Rahmenbedingungen und Regeln enthalten, die

¹ Asterix erobert Rom (1976), der genannte Filmausschnitt ist auf dem YouTube-Kanal von STUDIOCANAL Germany einsehbar unter https://www.youtube.com/watch?v=7dO9Lm_CXz0 (aufgerufen am 23. September 2025).

² Wir beschränken uns in diesem Beitrag auf die Analyse der Sozialleistungen, die auf Bundesebene gesetzlich geregelt werden. Eigene Sozialleistungen der Länder – wie z.B. das bayerische Familiengeld – oder Kommunen werden nicht berücksichtigt.

für ihre Umsetzung erforderlich sind. Darüber hinaus gibt es Gesetze, die weitere Leistungen begründen, wie beispielsweise das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz, das Bundesausbildungsförderungsgesetz, das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz oder das Gesetz über die Familienpflegezeit. Durch die Vielzahl der Gesetze und Einzelregelungen ergibt sich das Risiko eines hohen bürokratischen Aufwands (siehe dazu auch Bogumil und Gräfe 2024). Leider liegen für die meisten Leistungen keine guten Daten vor, um die jeweiligen Leistungen zu quantifizieren. Daher beschränken wir uns im Folgenden darauf, die Leistungen übersichtsartig darzustellen.

Unterstützt von Künstlicher Intelligenz haben wir alle relevanten Gesetzestexte auf Sozialleistungen überprüft. Dabei wurde für jede identifizierte Leistung eine zusammenfassende Beschreibung sowie eine Kategorisierung nach Themenfeld und Altersklasse der Zielgruppe erstellt. Die vollständige Inventarliste findet sich im *ifo Forschungsbericht 160* (Blömer et al. 2025).³

Die Liste bietet einen systematischen, gesetzesübergreifenden Überblick über zentrale, individuell beanspruchbare Sozialleistungen in Deutschland. Wir bilden dabei den aktuellen Rechtsstand zum Herbst 2025 ab. Sie zeigt für typische Lebenslagen – Arbeit/Arbeitslosigkeit, Krankheit, Pflege, Familie/Elternschaft, Bildung/Ausbildung, Behinderung, Migration/Asyl und Wohnen –, welche Leistungen existieren, was ihr Kernzweck ist und wo sie im Gesetz stehen. Ziel ist eine schnelle Orientierung für Forschung, Praxis und Politik; nicht die Verwaltungsvorschrift, sondern der konkrete Anspruch steht im Vordergrund. Die Liste zeigt Sozialleistungen im weiteren Sinne: Neben direkten Geld-, Sach- und Dienstleistungen werden auch steuerliche Entlastungen, wie Freibeträge, mit sozialpolitischem Zweck erfasst. Diese sind als eigene Kategorie gekennzeichnet. Aufgenommen werden hierbei aber nur zielgruppenspezifische Entlastungen (beispielsweise Familie, Behinderung, Pflege, Altersvorsorge). Allgemeine tarifliche Regelungen ohne spezifischen Sozialzweck bleiben unberücksichtigt.

Man kann sicherlich über die ein oder andere Leistung diskutieren oder aber Teilleistungen unterschiedlich zusammenfassen oder aufteilen. An der grundsätzlichen Aussage dürfte sich jedoch nicht viel ändern: Es gibt sehr viele Sozialleistungen in Deutschland.

Die Inventarliste: Aufbau und Ergebnis

Wir veröffentlichen die Inventarliste sowohl als maschinenlesbare Datenbankdatei als auch einmalig als Auflistung im *ifo Forschungsbericht 160*, der als PDF-Datei vorliegt.⁴ Während der Forschungsbericht nur die Leistungsbeschreibung mit Rechtsgrundlage aufführt, haben wir in der Datenbankdatei weitere Informationen festgehalten.

Datenbank und Forschungsbericht sind grundsätzlich nach Gesetzbuch sowie einer von uns vergebenen Kategorie innerhalb dieses Gesetzbuchs hierarchisch sortiert und entsprechend geschachtelt. Jede einzelne Leistung erhält einen eigenen Eintrag mit kurzer Beschreibung der Leistung und Angabe der Rechtsgrundlage. Insgesamt enthält die Inventarliste 502 Sozialleistungen.

Inhaltlich dokumentieren wir in der Datenbank außerdem die Einordnung der Leistungen in Zielgruppen nach Alter sowie nach Themenfeldern. Wir ordnen jeder Sozialleistung eine primäre und ggf. eine sekundäre Alterszielgruppe zu. Neben der Alterszielgruppe erfassen wir das Themenfeld der Sozialleistung; auch hier unterscheiden wir zwischen einem primären und ggf. einem vorhandenen sekundären Themenfeld. Die Einteilung nach Altersgruppen folgt einem Schema, das die wesentlichen Lebensphasen abbildet.

Wir unterscheiden grob die folgenden Altersgruppen: Kinder (typischerweise 0–14 Jahre), Jugendliche und junge Erwachsene (15–24 Jahre), erwerbsfähige Erwachsene (25–64 Jahre), Senior*innen (über 64 Jahre) sowie eine Kategorie für jedes Alter. Abbildung 1A zeigt die Anzahl der Leistungen nach Alter der primären Zielgruppe. Diese Einteilung macht sichtbar, welche Bevölkerungsgruppen im Zentrum einer Leistung stehen. So richten sich etwa Kindergeld oder Leistungen der Jugendhilfe klar an Kinder und Jugendliche bzw. an Haushalte mit Kindern; Bürgergeld oder Arbeitslosengeld adressieren in erster Linie erwerbsfähige Erwachsene und Renten- oder Pflegeleistungen wenden sich vor allem an Senior*innen. Manche Leistungen wie Wohngeld oder Sozialhilfe gelten unabhängig vom Alter und sind daher der Gruppe „Jedes Alter“ zugeordnet. Mehr als die Hälfte aller Sozialleistungen stehen Menschen unabhängig vom Alter zur Verfügung. Etwa 10% richten sich vorrangig an Kinder oder Jugendliche. Für Erwerbsfähige ergeben sich zusätzlich 91 Leistungen, für Senior*innen noch einmal 67 Leistungen.

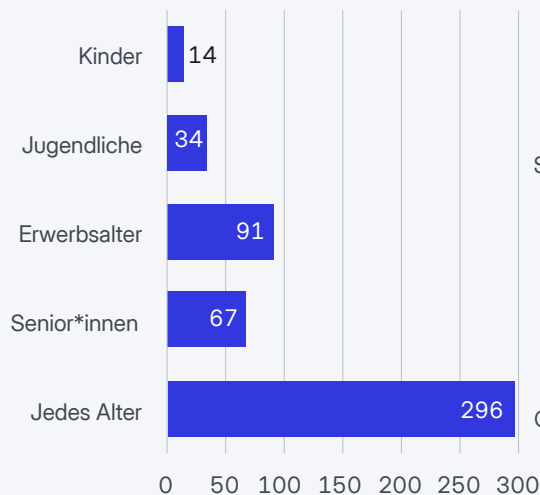
³ Ähnliche Aufstellungen staatlicher Sozialleistungen werden oft für Mikrosimulationsmodelle gepflegt (Stichwort *Law to Code*). Diese Modelle betrachten jedoch nur eine Teilmenge an monetären Leistungen und bilden tendenziell nur die quantitativ relevantesten Leistungen ab. Bei der Erstellung der Sozialleistungsliste haben wir auf einer internen Liste des ifo Mikrosimulationsmodells (Blömer und Peichl 2020) aufgebaut. Ein frei verfügbares Regel- und Parameterwerk im Kontext eines Mikrosimulationsmodells ist im quelloffenen GERMAN Taxes and Transfers Simulator veröffentlicht (GETTSIM team 2022).

⁴ Die PDF-Datei ist für die digitale Nutzung gedacht. Um Ressourcen zu schonen, bitten wir, dieses Dokument nicht zu drucken. Die Datenbankdatei veröffentlichen wir im YAML-Format in unserem GitHub-Repository <https://github.com/ifo-institute/sozialleistungen> unter einer freien Lizenz. Wir laden Interessierte ein, diese Datenbank gemeinsam weiterzupflegen. Ziel ist, die Liste zukünftig um weitere Informationen oder Leistungen zu ergänzen oder gegebenenfalls zu kürzen.

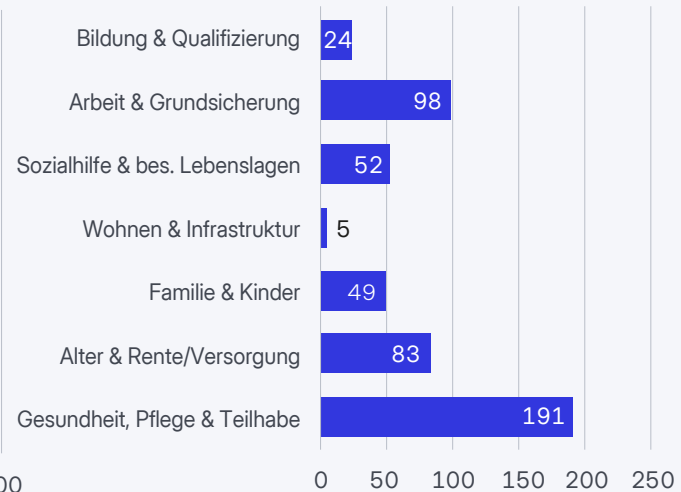
Abb. 1

Anzahl der Sozialleistungen in Deutschland

A. Nach primären Zielgruppen



B. Nach primären Themenfeld



Diese Grafik zeigt die Anzahl der in Deutschland bestehenden Sozialleistungen nach primärer Zielgruppe bzw. primärem Themenfeld. Dargestellt wird ausschließlich die Anzahl der Leistungen, die Altersklassen zugeordnet sind bzw. aufgeteilt in 7 Kategorien. Stand: September 2025.

© ifo Institut

Bei der Zuordnung nach Themenfeldern verwenden wir die in Abbildung 1B gezeigten Kategorien. Die Abbildung zeigt zudem die Anzahl für die primären Themenfelder. Diese Struktur orientiert sich an der Funktion der Leistung im sozialen Sicherungssystem und dient einer übersichtlichen Darstellung. So wurden etwa Elterngeld, Kindergeld und Jugendhilfe dem Feld Familie & Kinder zugeordnet, BAföG und Weiterbildungsförderungen dem Feld Bildung & Qualifizierung, und Leistungen nach dem SGB II oder III dem Feld Arbeit & Grundsicherung. Renten- und Beamtenversorgungsregelungen sind im Feld Alter & Rente/Versorgung eingeordnet, während Kranken-, Pflege- und Rehabilitationsleistungen unter Gesundheit, Pflege & Teilhabe fallen. Ergänzt wird dies durch Wohnen & Infrastruktur (etwa Wohngeld oder Kosten der Unterkunft) sowie Sozialhilfe & besondere Lebenslagen (z.B. Sozialhilfe, Unfallversicherung, Opferentschädigung, Asylbewerberleistungen). Die höchste Anzahl an Sozialleistungen, fast 200, haben wir dem Themenfeld Gesundheit, Pflege & Teilhabe zugeordnet. Etwa 10 % entfallen auf den Bereich Familie & Kinder, während nur 1 % dem Bereich Wohnen & Infrastruktur gewidmet ist. Darüber hinaus gibt es 98 Sozialleistungen im Themenfeld Arbeit & Grundsicherung, was in etwa der Größenordnung der Leistungen für die Alterszielgruppe der Erwerbsfähigen entspricht. Die reine Anzahl an Leistungen muss nicht als Problem aufgefasst werden. So umfasst beispielsweise das Themenfeld Gesundheit, Pflege & Teilhabe naturgemäß viele Einzelleistungen für

eine Vielzahl einzelner gesundheitlicher Situationen. Wenn man dieses Themenfeld ausklammert, verbleiben in diesem enger gefassten Sozialsystem 311 Leistungen.

Die Anzahl der Sozialleistungen nach primärem Themenfeld und gleichzeitig nach primärer Zielgruppe wird in Tabelle 1 aufgeführt.

Die in der Datenbank zusätzlich erfassten weiteren/sekundären Zielgruppen bzw. Themenfelder dienen der differenzierten Abbildung der Sozialleistungen. So lassen sich Leistungen wie das Einstiegsgeld (§ 16b SGB II), das zwar primär für erwerbsfähige Erwachsene gedacht ist, aber auch Jugendliche ab 15 Jahren betrifft, als Mehrfachzuordnung abbilden. Dadurch lassen sich Leistungen klar von rein altersbezogenen Maßnahmen (beispielsweise der Altersrente, die ausschließlich Senior*innen betrifft) abgrenzen. Beispiele für Mischleistungen sind der Unterhaltsvorschuss, der Kinder und Jugendliche gleichermaßen betrifft, sowie das BAföG, das sowohl für Jugendliche als auch für junge Erwachsene und Studierende relevant ist.

Fazit

Im Ergebnis haben wir 502 Sozialleistungen identifiziert und versucht, daraus einen gesetzesübergreifenden Überblick zu generieren. Allerdings kann nicht gewährleistet

Tab. 1**Anzahl der Sozialleistungen nach Themenfeld und Zielgruppen**

Themenfeld	Zielgruppe					Gesamt
	Kinder	Jugendliche	Erwerbsalter	Senior*innen	Jedes Alter	
Bildung & Qualifizierung		11	1		12	24
Arbeit & Grundsicherung		15	81		2	98
Sozialhilfe & bes. Lebenslagen			5	1	46	52
Wohnen & Infrastruktur					5	5
Familie & Kinder	12	4			33	49
Alter & Rente/Versorgung		1		47	35	83
Gesundheit, Pflege & Teilhabe	2	3	4	19	163	191
Gesamt	14	34	91	67	296	502

Die Tabelle zeigt die Anzahl der Leistungen nach primärem Themenfeld und primärer Zielgruppe. Stand: September 2025.

© ifo Institut

werden, dass diese Liste abschließend und vollständig ist. Es ist durchaus möglich, dass bestimmte Leistungen übersehen wurden. Wir laden Experten und Interessierte explizit dazu ein, uns potenzielle Ergänzungen oder Korrekturen mitzuteilen, um die Qualität und Vollständigkeit der Informationen zu verbessern. Die Datenbank ist auf unserem github-Repository unter <https://github.com/ifo-institute/sozialleistungen> veröffentlicht.

Für eine evidenzbasierte Sozialstaatsreform ist eine Quantifizierung der einzelnen Leistungen und ihrer Wirkungen notwendig. Für jede der identifizierten Leistungen stellen sich daher potenziell folgende Fragen:

1. Wie viele Personen/Haushalte haben Anspruch auf die jeweilige Leistung?
2. Wie viele Personen/Haushalte erhalten tatsächlich die Leistung?
3. Wie hoch wären die Gesamtkosten der jeweiligen Leistung, wenn alle berechtigten Personen/Haushalte sie in Anspruch nehmen würden?
4. Wie hoch sind die tatsächlichen Gesamtkosten der jeweiligen Leistung?
5. Wie viel davon sind direkte Leistungen an die jeweiligen Personen/Haushalte und wie viel Verwaltungskosten?
6. Wie hoch sind jeweils die Erfüllungskosten für die Bürger*innen, d.h., wie groß ist der Aufwand, um die jeweilige Leistung zu beantragen beziehungsweise zu erhalten?
7. Wie viele Personen/Haushalte nehmen die Leistung unberechtigterweise in Anspruch?

Diese Informationen werden für die meisten der Leistungen nicht allgemein zur Verfügung gestellt. Aber erst die Antworten auf diese Fragen ermöglichen wichtige Erkenntnisse über die Wirkungsweise der jeweiligen Leistungen. Gerade die Inanspruchnahmequote (bezogen auf die Anzahl der Personen, Haushalte oder das fiskalische Volumen) könnte einerseits ein Indikator für die Akzeptanz und die Notwendigkeit einer Leistung sein. Andererseits könnte eine geringe Inanspruchnahmequote auch ein Hinweis darauf sein, dass eine Leistung schlecht administriert wird oder es Hürden oder Kosten der Inanspruchnahme gibt, wodurch das Risiko von verdeckter Armut entsteht.

Von politischer sowie wissenschaftlicher Seite können dann verschiedene Fragestellungen betrachtet werden. Wie sind die Verteilungswirkungen der jeweiligen Leistungen? Stellen sich die Zielgruppen dadurch merklich besser? Erfüllt es den (Verteilungs-)Zweck der Sozialleistung? „Trifft“ es die Richtigen? Wie reagieren Personen auf die Leistungen (z.B. bei Arbeitsangebot, Bildungsentscheidungen, Rente, Schwarzarbeit, ...)?

Es ist fraglich, ob die Antworten auf die sieben Fragen der Bundesregierung vorliegen. Für die Beantwortung einiger der genannten Fragestellungen benötigt es u.a. die bessere Verfügbarkeit von Mikrodaten. Hier gibt es in Deutschland erhebliche Defizite und die Bundesregierung muss dringend entsprechende Schritte für eine bessere Datensituation – wie z.B. ein Forschungsdatengesetz – umsetzen. •

Referenzen

Asterix erobert Rom (1976), Animationsfilm; Animationsregie: Henri Gruel, Pierre Watrin; Produktionsfirmen: Dargaud Films; Studios Idéfix; Les Productions René Goscinny; Halas & Batchelor.

Blömer, M. und A. Peichl (2020), "The ifo Tax and Transfer Behavioral Microsimulation Model", ifo Working Paper 335.

Blömer, M., L. Fischer, P. Klaeren und A. Peichl (2025), *Eine Inventur im „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“. Tabellenband*, ifo Forschungsberichte 160.

Bogumil, J. und P. Gräfe (2024), *Fragmentierung der Sozialpolitik – Schnittstellen und Brüche zwischen unterschiedlichen Sozialpolitikfeldern. Eine Literaturstudie*, DIFIS-Studie 2024/6, Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung, Duisburg/Bremen.

GETTSIM team (2022), „The German Taxes and Transfers SIMulator“, verfügbar unter: <https://github.com/ttsim-dev/gettsim>.

Sicken, J., M. L. Nagel und F. Dinnessen (2024), *Wege aus der Komplexitätsfalle. Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen*, Gutachten, Nationaler Normenkontrollrat, Berlin, verfügbar unter: https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Gutachten/2024-nkr-sozialleistungsgutachten.pdf?__blob=publicationFile&v=3.