

Torsten Matzak

Komplexität der sozialen Leistungen

Chancen für die Vereinfachung und Digitalisierung in der Sozialleistungsverwaltung



© Copyright 2024 by Torsten Matzak

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne schriftliche Zustimmung unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmungen, Übersetzungen und die Einspeicherung in elektronische Systeme.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	IV
Tabellenverzeichnis	VI
Abkürzungsverzeichnis	VII
9 Punkte zur Vereinfachung im Sozialleistungsrecht	X
1. Einleitung.....	1
1.1. Ausgangslage	1
1.2. Zielstellung und Untersuchungsgegenstand	2
1.3. Vorgehen und Methodik	3
1.4. Struktur des Gutachtens.....	5
2. Sozialleistungen und Familienleistungen in Deutschland	9
2.1. Überblick Sozialleistungen.....	9
2.1.1. Definition Sozialleistungen	9
2.1.2. Aus dem Verwaltungsvollzug resultierende Komplexität	12
2.1.3. Aus der Komplexität resultierender Aufwand für Antragstellende und Staat	14
2.2. Überblick über ausgewählte Familienleistungen	14
2.2.1. Einordnung der Familienleistungen	14
2.2.2. Überblick der wichtigsten Familienleistungen	16
2.2.2.1. Leistungen für werdende Mütter	16
2.2.2.2. Leistungen für Familien im Alltag	17
2.2.2.3. Leistungen für Familien im Alltag nach Bedürftigkeit	18
2.2.2.4. Steuerliche Entlastungen.....	22
2.3. Personas: Komplexität der Leistungen im Kontext der Familien	23
3. Komplexitäten und Herausforderungen im aktuellen System	33
3.1. Rechtliche Komplexitäten.....	33
3.1.1. Komplexitäten aus der Leistungsgestaltung	33
3.1.2. Komplexitäten aus den Rahmenbedingungen	41
3.1.3. Verwaltungskosten als Ausdruck der Komplexität.....	43
3.2. Organisatorische Hürden.....	44
3.3. Technische Hürden.....	47
3.4. Fallbeispiel: Die geplante Kindergrundsicherung.....	51
3.4.1. Vorhaben der geplanten Kindergrundsicherung.....	53
3.4.2. Diskussion in der Arbeits- und Sozialministerkonferenz.....	54
3.4.3. Genese der Kindergrundsicherung in der Koalition und der Regierungsentwurf.....	56
4. Grundsätzliche Anforderung zur Reduzierung von Komplexität.....	75

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

4.1.	Gesetzgebung neugestalten	76
4.2.	Automatisierungspotenzial nutzen	79
4.3.	Kumulation von Sozialleistungen auflösen.....	82
4.4.	Mehr Pauschalierung wagen	83
4.5.	Neue Verwaltungsmodelle umsetzen	84
4.6.	Fokus der Sozialleistungen neu ausrichten	85
4.7.	Einordnung in die strategische Planung der Bundesregierung	86
5.	Erfahrungen der Verwaltungsvereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen im nationalen und internationalen Umfeld.....	93
5.1.	Nationale Ebene	93
5.2.	Internationale Ebene.....	96
5.3.	Kostenreduzierungen und Verwaltungsvereinfachung.....	100
6.	Kindergrundsicherung: Drei Zukunftsszenarien	105
6.1.	Überblick Szenarien und Kriterien der Bewertung.....	105
6.1.1.	Ausgangspunkt der Szenarien	105
6.1.2.	Beratungsqualität	106
6.1.3.	Verwaltungsrechtliche Aspekte der Automatisierung und Digitalisierung	108
6.1.4.	Einsatz von Instrumenten der Künstlichen Intelligenz und des Once Only Prinzip.....	110
6.2.	Bewertungskriterien	114
6.3.	Szenario A: Alles unter einem Dach – Zentrale Behörde, zentrale Lösung	116
6.3.1.	Kontext	116
6.3.2.	Beschreibung zentraler Aspekte.....	117
6.3.3.	Bewertung	122
6.3.3.1.	Bewertungskriterien.....	122
6.3.3.2.	Kindergrundsicherung als Umsetzungskern.....	123
6.3.3.3.	Auswirkungen auf die Komplexität	125
6.4.	Szenario B: Autonomie trifft Zusammenarbeit – Nutzung gemeinsamer Strukturen.....	127
6.4.1.	Kontext	127
6.4.2.	Beschreibung zentraler Aspekte.....	128
6.4.3.	Bewertung	133
6.4.3.1.	Bewertungskriterien.....	133
6.4.3.2.	Kindergrundsicherung als Umsetzungskern.....	134
6.4.3.3.	Auswirkungen auf die Komplexität	136
6.5.	Szenario C: Organisierte Unabhängigkeit – Kommunale Eigenverantwortung.....	137
6.5.1.	Kontext	137
6.5.2.	Beschreibung zentraler Aspekte.....	138
6.5.3.	Bewertung	140

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

6.5.3.1.	Bewertungskriterien.....	140
6.5.3.2.	Kindergrundsicherung als Umsetzungskern.....	142
6.5.3.3.	Auswirkungen auf die Komplexität	143
6.6.	Zuständigkeit für das Policy Setting	144
7.	Zusammenfassung und Umsetzung	149
7.1.	Umsetzung zu einem komplexitätsreduzierten System.....	149
7.2.	Zusammenfassende Beurteilung	151
	Literaturverzeichnis	154
	- Monographien, Sammelbände, Zeitschriften	154
	- Dokumente und graue Literatur	159
	Index	170
	Annex: Übersicht Familienleistungen.....	172

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Fokus der Betrachtung.....	3
Abbildung 2 Methodik des Vorgehens	4
Abbildung 3 Säulen der Sozialversicherungen in Deutschland	10
Abbildung 4 System der Leistungen (eigene Darstellung)	11
Abbildung 5 Übersicht monetäre Familienleistungen.....	15
Abbildung 6 Sozialetat im Verhältnis zu den öffentlichen Haushalten insgesamt.....	16
Abbildung 7: Übersicht der Herausforderungen im aktuellen System der Sozialleistungslandschaft..	33
Abbildung 8 Abhängigkeiten von Sozialleistungen am Beispiel der geplanten Kindergrundsicherung	38
Abbildung 9 Mindestbedarfe minderjähriger Kinder im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht	39
Abbildung 10 Bezugspunkte beim Einkommen innerhalb der verschiedenen Rechtsgebiete	41
Abbildung 11 Armutsgefährdung von Kindern und Familien in Deutschland (jeweils in Prozent der Referenzgruppe).....	51
Abbildung 12 Entwicklung der insgesamt begünstigten Kinder von KiZ	52
Abbildung 13 Durchschnittliche Bearbeitungsdauer Anträge KiZ in Arbeitstagen	53
Abbildung 14 Übergang in die Kindergrundsicherung	57
Abbildung 15 Verbindung der Kindergrundsicherung mit anderen Sozialleistungen.....	64
Abbildung 16 Auswertungsmethode nach Gioia et al. 2013.....	77
Abbildung 17 Zieldefinition und Evaluierung	78
Abbildung 18 Automatisierung bei der Geburt eines Kindes.....	81
Abbildung 19 Lösungsraum zwischen Go- und No-Government	87
Abbildung 20 Datenströme im ELFE-Prozess	94
Abbildung 21 Zusammenhang von normativem, strategischem und operativem Management in horizontaler Sicht	105
Abbildung 22 Vollzug der Leistungsbestandteile in den Szenarien auf der Basis der Kindergrundsicherung	106
Abbildung 23 Digital-ethischen Bedenken beim Einsatz generativer KI	112
Abbildung 24 Datennutzung für die Auszahlung von Mutterschafts-, Eltern- und Kindergeld	113

Abbildung 25 Prüfroutinen und Registerabgleiche für Wohngeld.....	113
Abbildung 26 KI-unterstützte Bearbeitung eines Wohngeldantrages	114
Abbildung 27 Zusammenwirken zwischen dem Policy Setting und dem Leistungsvollzug im Szenario A	117
Abbildung 28 Governancessstruktur im Szenario A	118
Abbildung 29 Strukturorganisation im Szenario A	120
Abbildung 30 Leistungszuständigkeit Kindergrundsicherung im Szenario A	124
Abbildung 31 Zusammenspiel von Policy Setting und Leistungsvollzug im Szenario B	128
Abbildung 32 Strukturorganisation im Szenario B	129
Abbildung 33 Leistungszuständigkeit Kindergrundsicherung im Szenario B	135
Abbildung 34 Zusammenspiel zwischen Policy Setting und Leistungsvollzug im Szenario C.....	137
Abbildung 35 Strukturorganisation im Szenario C	138
Abbildung 36 Leistungszuständigkeit Kindergrundsicherung im Szenario C.....	142
Abbildung 37 Policy Setting Zuständigkeiten auf Bundesebene	145
Abbildung 38 Szenarienbewertung	150

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 Zuständigkeitsregelungen und -gestaltung	12
Tabelle 2 Übersicht über die Bestandteile und die Struktur des Einkommensbegriffs in verschiedenen Rechtsgebieten.....	34
Tabelle 3 Begriffsdefinitionen für häusliche Lebensgemeinschaften	36
Tabelle 4 Höhe des Regelsatzes im SGB II-Bezug (Bürgergeld)	40
Tabelle 5 Bewertungskriterien	116
Tabelle 6 Auswirkungen im Szenario A auf die Komplexität der Personas	127
Tabelle 7 Auswirkungen im Szenario B auf die Komplexität der Personas	137
Tabelle 8 Auswirkungen im Szenario C auf die Komplexität der Personas	144

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
ASMK	Arbeits- und Sozialministerkonferenz
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BEEG	Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz
BKG	Bundeskindergeldgesetz
BKG-E	Entwurf zum Gesetz über die Kindergrundsicherung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frau und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BuT	Bildung und Teilhabe
DSGVO	Datenschutzgrundverordnung
EfA	Einer für Alle
EGovG	E-Government-Gesetz
ELFE	Einfache Leistungen für Eltern
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EstG	Einkommenssteuergesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
KI	Künstliche Intelligenz
KiZ	Kinderzuschlag
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
NSM	Neues Steuerungsmodell
OZG	Onlinezugangsgesetz
RBStV	Rundfunkgebührenstaatsvertrag
SGB	Sozialgesetzbuch
StBa	Statistisches Bundesamt
UVG	Unterhaltsvorschussgesetz
WohnGG	Wohnungsgeldgesetz

9 Punkte zur Vereinfachung im Sozialleistungsrecht

1

Die Reduzierung der Komplexität im Sozialsystem bedarf einer grundlegenden Änderung des Mindsets in Politik und Ministerialbürokratie. Neue sozialpolitische Herausforderungen bedürfen nicht immer neue gesetzliche Grundlagen, sondern müssen zunächst darauf geprüft werden, ob die Lösungen in bestehende Gesetze integriert werden können. Die Tendenz, neue Leistungen zu definieren, führt zu einer fortlaufenden Erweiterung der Behördenstruktur und Anrechnungsvorschriften zwischen den Leistungen. Damit wird für Anspruchsberechtigte der Zugang erschwert und der Verwaltungsaufwand für die Administration ausgeweitet.

Gesetzgeberische Maßnahmen müssen deshalb darauf ausgerichtet sein, die bestehenden Verbindungen zwischen den Leistungen – analog dem *Digitalcheck* – frühzeitig zu erkennen und in der Lösungsentwicklung berücksichtigt werden.

2

Die Auflösung von Leistungskumulationen und der stärkere Einsatz von Pauschalen führt zu einer Reduzierung des Vollzugs- und Antragsaufwandes. Sozialleistungen müssen aus sich heraus so angelegt sein, dass sie die beabsichtigte Wirkungstiefe erzielen können. Derzeit ist dies nicht der Fall, so dass Leistungen aus unterschiedlichen Rechtskreisen kumulativ auftreten und zu einem zusätzlichen Vollzugs- und Antragsaufwand führen. Der Gesetzentwurf zur Kindergrundsicherung ist hierbei erneut diesen Weg gegangen.

Um Komplexitäten und damit resultierende Vollzugsaufwände zu senken, ist es erforderlich, Leistungen so auszugestalten, dass sie aus sich heraus die beabsichtigte Wirkungstiefe erreichen. Damit wird auch die Verständlichkeit und das Gerechtigkeitsempfinden für die Anspruchsberechtigten erhöht und der Anreiz an eine eigene Lebensgestaltung gestärkt.

3

Die übergreifende Definition von Begrifflichkeiten schafft die Voraussetzung für eine stärkere Automatisierung und trägt zu einer höheren Akzeptanz der behördlichen Entscheidungen bei. Die differierende Definition von Begriffen führt nicht nur zu einem hohen Vollzugsaufwand durch die Verknüpfung unterschiedlicher Lebensbereiche, sondern auch zu Akzeptanzproblemen, da gleiche Lebenssachverhalte unterschiedlich und nicht logisch nachvollziehbar behandelt werden.

Mit der – teilweise modularisierten – Begriffsdefinition wird erreicht, dass ein einheitlicher Vollzug möglich wird und erforderliche rechtskreisübergreifende Anrechnungen transparent möglich sein. Die dadurch erlangte einheitliche Rechtsanwendung und -sprechung wird zudem die Akzeptanz erhöhen.

4

Eine Automatisierung schafft die Möglichkeit, Prozesse schneller durchlaufen zu lassen und den Raum für die Beratung der Anspruchsberechtigten zu schaffen. Automatisierung kann die Sachbearbeitung von Routinetätigkeiten entlasten. Gestützt auf definierte Parameter können in Einzelfällen bis hin zu antragslosen Verfahren die Behördenkontakte verringert werden. Neben der Anpassung sozialhilferechtlicher Vorschriften ist auch die Anpassung von Verwaltungsvorschriften erforderlich, die derzeit noch eine Automatisierung ausschließen.

Durch den zusätzlichen Einsatz von Technologien der künstlichen Intelligenz besteht darüber hinausgehend auch in komplexen Sachverhalten die Chance, die Sachbearbeitung zu entlasten. Vorprüfungen können automatisiert erfolgen und die Sachbearbeitung auf besondere Prüfkomplexe hingewiesen werden.

5

Durch die stärkere Nutzung von Pauschalierungen wird der Prüfungs- und Nachweisaufwand gesenkt und die Eigenverantwortlichkeit der Anspruchsberechtigten gestärkt. Das Prinzip der Bedürftigkeitsprüfung mit seiner genauen Abrechnung führt zu einem höheren Aufwand. Gleichzeitig führt dies teilweise zu einer Besserstellung und einer fehlenden Eigenverantwortlichkeit der Anspruchsberechtigten.

Die stärkere Nutzung von pauschalisierten Leistungen über die Regelsätze hinaus reduziert die Verwaltungsverfahren auf die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen. Auch Rückrechnungen und Erstattungen würden durch die Pauschalisierung zwar nicht vermieden, bei Kleinstbeträgen jedoch unterbunden werden mit der Freiwerdung von Verwaltungskapazitäten.

6

Die Vernetzung der Leistungsträger und mit Registern schafft die Voraussetzung, um Automatisierungspotentiale zu nutzen. Automatisierungspotentiale können nur vollumfänglich ausgeschöpft werden, wenn die relevanten Daten vorliegen oder verfügbar werden. Die Anbindung an dezidierte Register wie der Rentenversicherung, den Einwohnermelde- und Finanzämtern, schafft die Möglichkeit, durch eine datenschutzkonforme Verknüpfung für den Antragsprozess relevante Daten einzubeziehen. Diese können über direkte Abfragen auch tagesgenau abgefragt und so Nachberechnungen automatisiert angestoßen werden.

Damit werden verschiedene „Datenfriedhöfe“ und divergente Datenstränge vermieten und die Datenerhebung bei den Anspruchsberechtigten auf ein Minimum reduziert.

7

Die Schaffung von Beratungszentren führt dazu, dass Anspruchsberechtigte einen Überblick über die ihnen zustehenden Leistungen erhalten und die Wirkungstiefe durch eine **Verringerung des Antragsaufwandes erhöht wird**. Auch mit der Umsetzung der Handlungsempfehlungen wird die Gewährleistung eines Überblicks über die Sozialleistungen für Anspruchsberechtigte schwierig. Nationale und internationale Best Practices haben gezeigt, dass der Zugang zu Sozialleistungen durch eine bessere und integrierte Beratung besser gewährleistet werden kann. Gleichzeitig kann durch eine zentrale Anlaufstelle der Missbrauch von Sozialleistungen unterbunden werden.

Eine solche Beratung kann sowohl digital als auch physisch erfolgen. Sie bildet den Zugang zu allen Sozialleistungen ab und schafft damit Transparenz.

8

Der Einsatz eines Ökosystems für Sozialleistungen schafft den Raum, trotz der verschiedenen **Ebenen und Leistungsträger einer integrierten Antragstellung**. Mit dem Ökosystem besteht die Chance, gemeinsame Datenbestände nach dem Once Only-Prinzip rechtskreisübergreifend zu nutzen und zusätzlich die Register über eine gemeinsame Schnittstelle direkt in die Fachverfahren anzubinden. Durch die Verbindung der Fachverfahren lassen sich rechtskreisübergreifende Verbindungen, beispielsweise im Familienverbund, nutzen und so eine einfachere fachliche Steuerung ergeben.

Über die Registeranbindung können bei einfachen Leistungsverfahren Potentiale der Automatisierung bis zu antragslosen Verfahren genutzt werden. Damit können auch Anforderungen wie die EESSI-Richtlinie der EU zum Datenaustausch erfüllt werden.

9

Durch die Nutzung eines ebenenübergreifenden Ökosystems wird ein **innovationstreibendes Netzwerk etabliert, in denen eine fortlaufende Weiterentwicklung möglich ist**. Ein anbieteroffenes Netzwerk erlaubt es, den unterschiedlichen Lösungsanbietern auf der Basis der durch den Betreiber des Ökosystems gesetzten Standards eigene Lösungen den Leistungsträgern zu offerieren. Diese können somit selbst entscheiden, welchen im Wettbewerb stehenden Anbieter sie nutzen.

Durch dieses offene Verfahren sind die Anbieter auch dazu aufgerufen, ihre eigenen Lösungen weiterzuentwickeln. Durch die im Netzwerk liegenden Daten ist ein Lösungswechsel grundsätzlich einfacher möglich, da eine Datenmigration entfällt. Die Lösung ist auch datenschutzkonform, da eine Nutzung und Hosting ausschließlich in Deutschland erfolgt.

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage

Menschen in Notlagen helfen und diesen aktiv vorzubeugen: dies ist das Ziel des deutschen Sozialstaates. Im Bundeshaushalt stellt die Sicherung der sozialen Teilhabe und der sozialen Grundsicherung den mit Abstand größten Haushaltsposten dar und wird ergänzt durch eine Vielzahl von sozialpolitischen Maßnahmen der Länder und Kommunen. Insgesamt werden im Sozialsystem der Bundesrepublik Deutschland mehr als 800 Milliarden EUR bewegt.

Dennoch schafft es das Sozialsystem nur in begrenztem Umfang, Armut zu bekämpfen. 6,1 Prozent der Bevölkerung war 2022 von erheblicher materieller und sozialer Entbehrung betroffen, eine Steigerung seit 2021 um 1,8 Prozentpunkte.¹ Ein zentrales Problem ist hier neben dem Zuschnitt der Leistungen und die Definition des Existenzminimums die hohe Komplexität des Gesamtsystems, die eine Zugangshürde darstellt und somit die beabsichtigte Wirkungstiefe nicht erreicht. Die Bundeszentrale für politische Bildung zählt mehr als 156 Sozialleistungen auf allen Ebenen des Staates, die in einer unterschiedlichen Größenordnung und in unterschiedlichen Lebenslagen Menschen in individuellen Lebenslagen unterstützen sollen. Diese ergänzen sich gegenseitig und schließen sich durch das Prinzip der Nachrangigkeit teilweise aus.

Die Vielzahl von Leistungen, die durch eine ebenso große Anzahl unterschiedlicher Behörden ausgereicht werden, macht es für Anspruchsberechtigte schwierig, den Überblick zu behalten und die jeweils für ihre Lebenslage richtige Leistung zu erlangen. Dabei haben die einzelnen Leistungen unterschiedliche Leistungsvoraussetzungen und jeweils eigene Antragsprozesse, bei denen sich die Definition für einen Sachverhalt auch nicht überschneiden. Damit laufen Prüf- und Verrechnungsprozesse, die zwischen den einzelnen Behörden nur bedingt abgestimmt sind auf der einen Seite und die Anspruchsberechtigten müssen einen erheblichen Aufwand betreiben, um soziale Leistungen überhaupt in Anspruch zu nehmen. Sozialleistungen, die eigentlich das soziale Auffangnetz sein sollen, versickern so in der Bürokratie und ersparen dem Staat durch Verzicht einen hohen Steuerbetrag. Der Sozialforscher Christoph Butterweg nennt vier zentrale Kriterien, wieso Menschen auf Sozialleistungen verzichten: Bürokratische Hürden, Angst, Stolz und eine schlechte Informationslage.²

Mit der Kindergrundsicherung, die am 9. November 2023 erstmals im Bundestag diskutiert wurde, beabsichtigte die Bundesregierung nicht nur die Neugestaltung zweier bestehender Sozialleistungen, sondern auch die Reduzierung der Komplexität und die Erleichterung der Antragstellung. Einerseits sollten mit der Kindergrundsicherung die Leistungen für Kinder aus den unterschiedlichen Rechtskreisen in einer Leistung zusammengefasst werden. Durch eine stärkere Digitalisierung beabsichtigte die Politik auch, die Antragsquote deutlich zu erhöhen und den Zugang zu erleichtern. Erklärtes Ziel war es hierbei auch, die durch die Bundesregierung im Frühjahr dargelegte Inanspruchnahmequote von rund einem Drittel der Anspruchsberechtigten auf den Kinderzuschlag (KiZ) deutlich zu erhöhen und damit die gesetzgeberischen Zielsetzungen auch zu erreichen.

Die Digitalisierung war hier ein erklärtes Ziel. Einerseits setzte sich hier auf die Maßnahmen, die seit der Jahrtausendwende mit den zunächst den digitalen Zugangswegen begonnen hatten. Die Kindergrundsicherung sollte ausdrücklich Instrumente der Digitalisierung nutzen und über die Reform der Registeranbindung auch Automatisierungspotential nutzen.

Die Verwaltung steht hier auf allen Ebenen vor einem grundlegenden Wandel, der nicht nur durch die externen Anforderungen an einer digitale Leistungsangebote, wie sie in § 1 OZG auch bereits gesetzlich vorgegeben ist. Auch der immer stärker zu Tage tretende Fachkräftemangel ist für die öffentliche Verwaltung ein zentraler Treiber, die Rechtsanwendung zu vereinfachen und die

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Digitalisierung und Automatisierung voranzutreiben. Der *Deutsche Beamtenbund* geht in einer Schätzung bereits jetzt davon aus, dass rund eine halbe Million Arbeitskräfte bei Bund, Ländern und Kommunen fehlen.³ Allein bei den Kommunen, die die Hauptlast der Administration von Sozialleistungen tragen, fehlen mehr als 100.000 Beschäftigte. Die Verwaltungsvereinfachung sowohl in der gesetzlichen Struktur wie der administrativen Umsetzung ist deshalb nicht nur für eine zielgerichtetere Mittelverwendung erforderlich, sondern auch um die Leistungsfähigkeit der staatlichen Leistungsverwaltung langfristig zu sichern.

1.2. Zielstellung und Untersuchungsgegenstand

Aus der Ausgangslage heraus soll aus der derzeitigen Diskussion um die **Gesetzgebung zur Kindergrundgrundsicherung** heraus auf der einen Seite die Hemmnisse der Komplexitätsreduzierung im Sozialbereich diskutiert werden. Andererseits geht es um das Aufzeigen von Lösungen, wie der Sozialleistungsbereich als zentraler Handlungsbereich des Staates so organisiert werden kann, dass Wege aufgezeigt werden, die die auch in Zukunft bestehenden Herausforderungen so bewältigt werden können, dass die Aufwände sich zu Gunsten einer Leistungsgestaltung reduziert werden können. Daraus ergeben sich zwei Erkenntnisfragen:

I. Komplexitätsreduzierung	Wie kann die Komplexität im Sozialleistungsbereich reduziert werden? Hierbei müssen Techniken und Verfahren gefunden werden, die bereits im Rahmen der Gesetzgebung aufgreifen, wie die Leistungen ineinandergreifen und miteinander interagieren können und dabei eine weitgehende Trennung erfolgt. Bestehende Instrumente wie der Digitalcheck sind hier mit einzubeziehen, gehen jedoch aufgrund ihrer Zielrichtung nicht weit genug.
II. Komplexitätsmanagement	Wie kann die Komplexität im Sozialbereich so gestaltet werden, dass sie für Anspruchsberechtigte und für die Verwaltung handhabbar ist? Basis der Fragestellung ist die grundlegende Überlegung, dass auch in Zukunft aus den unterschiedlichen Lebenslagen heraus eine Komplexität erhalten bleibt. Hierbei gilt es jedoch, diese Komplexität so zu gestalten, dass sie in der operativen Umsetzung so wenig wie möglich sichtbar wird und dabei die Möglichkeiten genutzt werden können, die über Verwaltungsorganisation und den Einsatz von Technologien handhabbar wird.

Um dieses Ergebnis zu erreichen, wird es nicht ausreichen, allein die Frage der Digitalisierung zu diskutieren und zu bewerten. Vielmehr ist auch die Organisation und die Struktur der Behörden in die Untersuchung einzubeziehen, die die digitalen Instrumente bedienen und betreiben. Digitalisierung wird hier bewusst als Instrumente der Verwaltung gesehen, um sie in den menschenzentrierten Entscheidungsprozess, wie es das Leitbild des um die Jahrtausendwende entwickelten *Neuen Steuerungsmodells* (NSM) darstellte. Diese unter dem Begriff Output-Orientierung dargestellte Zielsetzung⁴ sollte das Ergebnis des Verwaltungshandelns in den Mittelpunkt stellen und im Sozialbereich damit den Menschen und die Verbesserung seiner sozialen Situation. Organisation und technologische Unterstützung müssen daher im Einklang stehen.

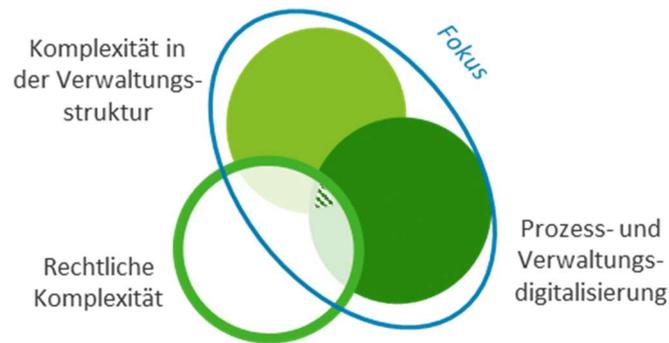


Abbildung 1 Fokus der Betrachtung

In die Betrachtung nicht einfließen wird der Leistungszuschnitt oder die generelle Leistungszusammensetzung. Diese Betrachtung würde einerseits den Rahmen dieser Untersuchung sprengen, da hier komplexe Berechnungsmodelle dahinterstehen und diese die organisatorische und technische Betrachtung nur begrenzt tangieren.

In der **ersten Erkenntnisfrage** stehen folgende Erkenntnisse im Fokus:

1. Die Darstellung der rechtlichen Barrieren, die über den Leistungszuschnitt hinaus gehen und grundsätzliche Fragen der Komplexitätsreduzierung und des Zugangs zu Leistungen insbesondere im digitalen Bereich behindern.
2. Die Thematik der Erarbeitung der gesetzlichen Grundlagen, das heißt das systematische Mitdenken des Leistungszuschnitts, um bereits in der Erarbeitung die Reduzierung von Komplexität zu erreichen.

In der **zweiten Erkenntnisfrage** stehen folgende Erkenntnisse im Fokus

1. Den Zuschnitt des organisatorischen Rahmens, der auf Seiten der Verwaltung und auf Seiten der Anspruchsberechtigten die Komplexität im Management der Leistungen – also dem Beantragungs- und Verarbeitungsprozess – verringert.
2. Die Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden auf der Basis der rechtlichen Grundlagen und Grundlagen, die sich aufgrund der eher von ihnen ausgehenden Behinderung neugestaltet werden sollen.
3. Die technologische Unterstützung der Verarbeitungsprozesse durch Technologien und die unter anderem bereits in der Konzeptionierung befindlichen Arbeiten zur Registermodernisierung.

Dabei gilt es, durchaus innovative Ansätze zu untersuchen., die auch über die klassischen politischen Denkstrukturen hinaus gehen. Gleichzeitig sollten sie auch politisch umsetzbar sein, so dass die Erfahrungen aus zwei Föderalismuskommissionen auf Bundesebene zwischen 2000 und 2009 zu berücksichtigen waren.

1.3. Vorgehen und Methodik

Zur Untermauerung der Komplexität aktueller Verwaltungsstrukturen und Leistungsumfänge im IST-Zustand wurde auf die Methodik von Personas zurückgegriffen. Allgemein beschreibt eine Persona eine fiktive, aber realistische Personenbeschreibung als Vertretung für eine Zielgruppe.

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Üblicherweise beschreiben Persona-Profile spezifische Merkmale und Ausführungen zur Lebenslage der Person. Der Detailgrad kann unterschiedlich hoch sein, insbesondere wird nicht der Anspruch auf eine vollständige Abbildung der Person erhoben.⁵ Die Methodik findet insbesondere in der User Experience, vermehrt auch im Bereich des Marketings Anwendung.

In diesem Gutachten wurden **drei Personas** definiert, die auf sich auf die Gesamtheit einer Familienkonstellation beziehen. Sie beschreiben somit Musterfamilien. Dabei wurden die so ausgewählt, dass sie die Hauptfälle familiärer Konstellationen abbilden und eine breite Masse an Leistungsbezügen dargestellt wird. Von der Betrachtung von Spezialfällen als Familienformen wurde zur Vereinfachung abgesehen. Anhand der Personas und ihrer Lebenslagen werden mögliche Leistungsberechtigungen und vereinzelte Leistungsabhängigkeiten inklusive der involvierten Behördenzuständigkeiten im derzeitigen System wie auch in den einzelnen Szenarien aufgezeigt. In der Beschreibung und Analyse der Zukunftsszenarien in Kapitel 0 erfolgt anschließend eine qualitative Bewertung der Szenarien hinsichtlich ihrer wahrgenommenen Komplexitätsreduktion auf Seiten der Personas.



Abbildung 2 Methodik des Vorgehens

Für die Analyse des IST-Zustandes sowie aktueller Hürden und Probleme ausgewählter Sozialleistungen (Familienleistungen) wurden **24 Gespräche** mit Vertreterinnen und Vertretern aus Politik (Bundes-, Landes- und Kommunalebene), Wirtschaft, Verbänden und Vereinen im Zeitraum von August bis Oktober 2023 geführt. Die Durchführung der Gespräche erfolgte im Rahmen von 22 semistrukturierten Interviews und 2 semistrukturierten Workshops, wobei für die Interviews jeweils ein thematisch variierender Fragenkatalog mit offenen Fragen und für die Workshops ein offenes Gedankenspiel mit freiem Diskussionsraum vorbereitet wurde. Alle 24 Austausche wurden in Form von Gesprächen mit den Teilnehmenden gestaltet, wobei (Rück-) fragen zum Teil wertend und auf Basis zuvor durch die Teilnehmenden genannter oder recherchierter Fakten stellte. Die Ausrichtung der Fragen lag vor allem auf den aktuellen technischen, rechtlichen und organisatorischen Herausforderungen der deutschen Familienleistungslandschaft in ihrem Ist-Zustand. Ebenso wurden Vor- und Nachteile sowie verschiedene Umsetzungshürden der von der Bundesregierung geplanten Kindergrundsicherung, die in diesem Zeitraum als Referentenentwurf aufgesetzt und am 27. September 2023 im Kabinett beschlossen wurde, diskutiert. Zudem erfolgte die Durchführung der Interviews und Workshops nicht

Der zeitliche Umfang der Interviews belief sich auf jeweils 45 bis 60 Minuten, die Workshops auf 60 und 120 Minuten. Die Abweichung der Dauer ergab sich durch den stark explorativen Charakter der Gespräche, wobei aufgrund der Tiefgründigkeit individueller Gespräche und damit verbundenem großem Erkenntnisgewinn der Fokus insbesondere auf die zeitunabhängige Fortsetzung der Gespräche lagen. Aufgrund der politischen Brisanz genannter Fakten und der Gewährleistung eines vertraulichen Informationsaustauschs, erfolgte die Protokollierung der Gespräche nicht auditiv, sondern durch Anlegung umfassender Gedankenprotokolle. Ebenso wurde den Teilnehmenden der Verzicht auf namentliche Nennung in diesem Gutachten zugesichert. Die Auswertung der Gespräche erfolgte in abgewandelter Form angelehnt an die qualitative Inhaltsanalyse nach *Mayring*⁶, wobei auf Basis der Gedächtnisprotokolle eine induktive Kategorienbildung der wichtigsten getroffenen Aussagen erfolgte. Die gefundenen Kategorien sind in Abbildung 7: Übersicht der Herausforderungen im aktuellen System der in Kapitel 3 dargestellt. Hier erfolgte zusätzlich eine Interpretation der gefundenen Kategorien, die mit einschlägigen Literaturnachweisen belegt wurden. Auf Basis der Analyse aktueller Herausforderungen im IST-System wurden dann die Handlungsherausforderungen in Kapitel 1 abgeleitet.

Die Szenarien werden hier zunächst allgemein beschrieben und anhand definierter Kriterien bewertet. Die operative Umsetzung der Kindergrundsicherung wird hierbei als Nukleus herangezogen, um diese in den Szenarien zu vertesten und Schlüsse für die Bewertung der Szenarien zu ziehen.

1.4. Struktur des Gutachtens

Die Struktur des Gutachtens zielt darauf ab, eine systematische Analyse des Ist-Zustands des deutschen Sozialleistungssystems durchzuführen und Empfehlungen zur Einführung eines vereinfachten SOLL-Zustands abzuleiten. Im Folgenden werden die sechs Hauptkapitel und ihre Inhalte kurz skizziert:

1. **Einleitung:** Hierbei wird in den Untersuchungsgegenstand und die Thematik des Gutachtens eingeführt. Zudem wird die Zielsetzung erläutert, das methodische Vorgehen skizziert und einen Überblick über die Struktur des Gutachtens gegeben.
2. **Sozial- und Familienleistungen in Deutschland:** In diesem Kapitel erfolgt eine umfassende Definition und Auseinandersetzung mit den bestehenden Sozial- und Familienleistungen in Deutschland. Zudem wird eine Gesamtübersicht ausgewählter bestehender Sozialleistungen, der behördlichen Zuständigkeiten und ausgewählter involvierter Stakeholder gegeben. Auch erste Komplexitätstreiber im Verwaltungsvollzug werden aufgezeigt.
3. **Komplexitäten und Herausforderungen im aktuellen System:** Dieses Kapitel beschäftigt sich eingehend mit den Herausforderungen und Komplexitäten, die im aktuellen deutschen Sozialleistungssystem auftreten. Dazu werden rechtliche, organisatorische und technische Aspekte beleuchtet. Zudem wird näher auf das Fallbeispiel der geplanten Kindergrundsicherung eingegangen.
In diesem Zusammenhang werden auch der Werdegang, die Zielsetzung und die gesetzgeberische Umsetzung der Kindergrundsicherung herangezogen. In einem Vergleich zwischen dem politischen Anspruch und der gesetzgeberischen Umsetzung, basierend auf dem Regierungsentwurf, werden auch die Punkte herausgearbeitet, die bislang nicht erreicht wurden.
4. **Handlungsempfehlungen zum Umgang und zur Reduzierung der Komplexität im deutschen Sozialleistungssystem:** In diesem Kapitel werden konkrete Handlungsempfehlungen

präsentiert, um die Komplexität im deutschen Sozialleistungssystem zu reduzieren. Diese Handlungsempfehlungen ergeben sich aus der Analyse der Komplexitätstreiber aus dem Kapitel 3. Die vorgeschlagenen Maßnahmen reichen von der Automatisierung bis zur Neugestaltung der Gesetzgebung und fokussieren sich sowohl kurzfristig auf das Management von Komplexität als auch langfristig auf die Reduzierung von Komplexität.

5. **Erfahrungen der Verwaltungsvereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen im nationalen und internationalen Umfeld:** Hier werden nationale und internationale Erfahrungen mit der Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen untersucht, einschließlich der Modelle zu Kostenreduzierungen und Verwaltungsvereinfachungen.
6. **Kindergrundsicherung: Drei Zukunftsszenarien:** Dieses Kapitel untersucht drei verschiedene Zukunftsszenarien für die Kindergrundsicherung, die sich in ihrer technischen und organisatorischen Ausgestaltung unterscheiden. Es bewertet ihre Vor- und Nachteile und leitet Empfehlungen für das Gesamtsystem ab.
7. **Zentrale Erkenntnisse und Roadmap:** Es werden abschließend die zentralen Erkenntnisse aus dem Gutachten zusammengefasst und eine Roadmap für die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen wird präsentiert.

Fussnoten

- ¹ Gut ein Fünftel der Bevölkerung Deutschlands von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht, Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes Nr. 190 vom 16.05.2023 (https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/05/PD23_190_63.html, Abruf: 05.11.2023)
- ² Alexander Eser-Ruperti, „Wie Bittsteller“: Millionen Bürger verzichten auf Sozialleistungen, Frankfurter Rundschau 11.01.2023 (<https://www.fr.de/politik/fuehlen-sich-wie-bittsteller-millionen-buerger-verzichten-auf-sozialleistungen-92021658.html>).
- ³ Dem Staat fehlen 500.000 Beschäftigte, Pressemitteilung Deutscher Beamtenbund vom 7. November 2023 (<https://www.dbb.de/artikel/dem-staat-fehlen-ueber-500000-beschaefigte.html>).
- ⁴ Werner Weins, Wer steuert was wohin wozu womit?, Sozialwissenschaften und Berufspraxis 22 (1999), No. 1, 26-39 (31).
- ⁵ vgl. Jens Hellmers / Eva Maria Holt / Jörg Thomaschewski, Personas für das wissenschaftliche Internetportal ScattPort zum Thema Lichtstreuung; in: Jens Hellmers / Thomas Wriedt / Jörg Thomaschewski (Hg.): 2. Symposium Wissenschaftliche Portale und Informationsnetzwerke, Bremen 2011, S 30.
- ⁶ Philipp Mayring, Qualitative Inhaltsanalyse; in: Uwe Flick, Ernst von Kardorff / Ilnes Steinke (Hrsg.), Qualitative Forschung . Ein Handbuch, Hamburg 2010,8. Auflage, S. 468–475.

2. Sozialleistungen und Familienleistungen in Deutschland

2.1. Überblick Sozialleistungen

2.1.1. Definition Sozialleistungen

Die Sozialleistungen umfassen alle staatlichen geregelten Transfers, die im Rahmen der Sozialfürsorge unabhängig vom Leistungsgrund über die drei Ebenen generiert und ausgezahlt werden. Sie basieren auf gesetzlich geregelten Leistungen. Die Leistungen haben dabei unterschiedliche Zielrichtungen und sollen den Verfassungsauftrag eines Sozialstaates verwirklichen. § 11 SGB I definiert Sozialleistungen als finanzielle Leistungen sowie Sach- und Dienstleistungen, die der Verbesserung der Lebensqualität des Einzelnen dienen. Dies bedeutet, dass im Rahmen des Sozialstaatsprinzips nicht nur finanzielle Transfers, sondern auch alle nicht-finanziellen Leistungen und im Rahmen des Verfassungsauftrages der Förderungen von Familien auch die steuerlich definierten Leistungen dazu zählen.

Die Ausgestaltung des Sozialstaatsprinzips hat sich seit 1949 immer weiter verfeinert. Im Wesentlichen können die Leistungen des deutschen Sozialstaates in drei Kategorien eingeteilt werden: Sozialversicherungs-, Transfer- und Familienleistungen.

- **Sozialversicherungsleistungen:** Bereits 1883 wurde mit der gesetzlichen Krankenversicherung die erste auf Versicherungsbeiträgen basierende Sozialversicherung etabliert, die bis 1995 um vier weitere Zweige (siehe Abbildung 3) ergänzt wurde. Die Leistungen der Sozialversicherungen basieren dabei auf dem Anspruchs- und nicht auf dem Bedarfsprinzip. Otto von Bismarck, der geistige Vater der Sozialversicherungen, führte hierzu aus:

„Mein Gedanke war, die arbeitenden Klassen zu gewinnen, oder soll ich sagen zu bestechen, den Staat als soziale Einrichtung anzusehen, die ihretwegen besteht und für ihr Wohl sorgen möchte“⁷

Bismarcks Ziel, und dies ist der prägende Gedanke für die Sozialversicherung bis heute, war die Absicherung von bestimmten Lebensereignissen unabhängig von Fürsorgemaßnahmen. Aus Bewältigung einer akuten Notlage wurde eine Anspruchsleistung entwickelt, die aus eigenen zuvor erbrachten Beiträgen finanziert wurde. In der Begründung zur Einführung der Pflegeversicherung wurde dies noch einmal deutlich:

„Dieser hohe Anteil von Sozialempfängern bei den Pflegebedürftigen widerspricht den Grundsätzen unseres Systems der sozialen Sicherung. Die Sozialhilfe soll nur subsidiär, im Ausnahmefall, zu Behebung individueller Notlagen eintreten, [...]“⁸

Im Gegensatz zu den Transferleistungen besteht im Rahmen der Sozialversicherungen ein Anspruch auf eine bestimmte Leistung unabhängig von der Einkommenshöhe im Falle des Eintritts eines definierten Ereignisses, zum Beispiel Krankheit oder das Erreichen einer Altersgrenze. Gleichzeitig hat der Gesetzgeber jedoch zahlreiche weitere Versicherungsfälle eingebaut, für die Beiträge aus Steuermitteln transferiert werden. Die letzte zentrale Leistung, die im Rahmen dieser Kategorie eingeführt wurde, war die Mütterrente im Jahr 2014.⁹ Prägend ist dabei, dass die Sozialversicherungsleistungen generell vorrangig zu den Transferleistungen sind.



Abbildung 3 Säulen der Sozialversicherungen in Deutschland

- **Transferleistungen:** Die Transferleistungen dienen im Kerngedanken der Absicherung des Einzelnen in einer akuten Notlage durch die Gesellschaft. Abgesichert wird ein definiertes Existenzminimum unabhängig von den zuvor geleisteten Beiträgen oder ob eine Eigenvorsorge getroffen wurde. Den Ursprung finden die Transferleistungen in den Grundprinzipien des in allen Religionen liegenden Fürsorgegedankens und des Eintritts für Andere im Falle einer Notlage. Anders als bei den Sozialversicherungen stand hier nicht das Prinzip des Versicherungsfalles mit einem begrenzten Leistungsumfang im Mittelpunkt, sondern die dauerhafte Sicherung von grundlegenden Bedürfnissen wie Nahrung oder ein Obdach. Dieser Grundsatz ist bis heute das Leitprinzip der individuellen Bedürftigkeitsprüfung. Gleichzeitig sind alle persönlichen Mittel vor der Inanspruchnahme der Gesellschaft auszuschöpfen. Diese Transferleistungen waren ein Punkt fortlaufender politischer Auseinandersetzungen, da in diesem Bereich das grundgesetzlich geschützte Existenzminimum – der Bedarf zur Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums – gewährleistet werden soll. Was das Existenzminimum ist, ist Kern der Auseinandersetzung zwischen den politischen Akteuren. Daraus entsteht ein grundsätzliches Problem: Die Bedarfsabhängigkeit wird individuell gemessen. Zwar werden für die Basisabsicherung Leistungen in Form von Regelsätzen pauschaliert. Sonderbedarfe beispielsweise bei Menschen mit Einschränkungen und evidenzbasierten Zusatzbedarfen bedürfen jedoch einer eingehenden Einzelfallbetrachtung in der im gesetzlichen Rahmen vorgegebenen Abgrenzung.
- Das Sozialstaatsprinzip der Bundesrepublik Deutschland hat ein drittes Grundprinzip für die Sozialleistungen des Staates verankert. Weitgehend einkommensunabhängig wurden durch die Gesetzgebung für bestimmte Lebenssituationen **Familienleistungen** gesetzlich definiert, die finanzielle Nachteile ausgleichen sollen und mit weiteren verfassungsrechtlichen Prinzipien korrespondieren. Zentral ist hier die grundgesetzliche **Verpflichtung der**

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Förderung von Familien (Art. 6 Abs. 1 GG), die den Staat auffordert, einen besonderen Schutzraum zu schaffen, in dem sich Familien entwickeln können (Einordnung des Familienbegriffes: siehe Kapitel 2.2.1).

Während es sich bei den Sozialversicherungs- und Transferleistungen auch um Geld- oder Sachdienstleistungen hat, ist der Gesetzgeber für die Leistungen nach dem dritten Prinzip einen anderen Weg gegangen: er gewährt hier sowohl unmittelbare Zahlungen bzw. Dienstleistungen als auch eine Bevorteilung über das Steuerrecht. Damit wird hier stärker auf die individuelle Lebenssituation anstelle der Bedürftigkeit abgestellt, Familien in einer bestimmten Lebenssituation gefördert oder der Mehraufwand für bestimmte als gesellschaftlich relevante Tätigkeiten wie der Pflege von Familienangehörigen honoriert.

Neben den finanziellen Leistungen des Staates an die Anspruchsberechtigten zählen in diese Kategorie auch die steuerlichen Entlastungen, die der Staat für bestimmte familiär bedingte Situationen gewährt. Das bekannteste Beispiel ist hier das Kindergeld, welches sowohl als direkte Zahlung als auch als Steuerausgleichsmaßnahme gewährt werden kann. Der Staat geht über die Finanzämter hier sogar soweit, dass er als Servicedienstleistung für die Anspruchsberechtigten die Günstigkeitsvariante wählt und eine bestimmte Form der Gewährung nicht mehr gesondert durch den Bürger beantragt werden muss. Dabei hat, wie beim Elterngeld, der Staat zwar eine Höchstgrenze der jeweiligen Leistung eingebaut und verhindert dadurch, dass besonders einkommenskräftige Gruppen übermäßig von den steuerfinanzierten Sozialleistungen profitieren.

Mit der Umsetzung des Gebotes der Förderung von Familien leistet der Staat auch eine Unterstützung für solche Familien, die von der reinen Höhe des Einkommens her keine Unterstützung bedürfen.



Abbildung 4 System der Leistungen (eigene Darstellung)

Ein Sonderfall stellt hier die Versorgung der Beamtinnen und Beamten dar, die sich aus dem Alimentationsprinzip (Art. 33 Abs. 5 GG) ergibt. Diese bilden systemisch eine eigene Säule der sozialen Sicherung, fallen jedoch vom Prinzip mit der Kranken- und Pensionsregelung eher in die Kategorie der Versicherungsleistungen, da sie aus dem Dienstverhältnis resultieren und ähnliche wie bei den Versicherungsleistungen auch ein gesetzlich geschützter Anspruch besteht.

Davon losgelöst bestehen Systeme, die im Rahmen der Sozialpartnerschaft zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern vereinbart werden. Zwar unterstützt der Staat diese Leistungen z.B. als absetzbare betriebliche Ausgabe. Im Kern sind diese jedoch keine staatlichen Leistungen.

2.1.2. Aus dem Verwaltungsvollzug resultierende Komplexität

Grundgesetzlich obliegt der Vollzug der Bundesgesetze nach Art. 83 GG den Bundesländern, soweit das Grundgesetz selbst keine Ausnahme vorsieht und den Vollzug dem Bund unmittelbar zuweist. Die Länder haben im weiteren Vollzug die Möglichkeit, diesen auf die Kommunen zu delegieren oder hierzu eigene Strukturen in der mittelbaren oder unmittelbaren Landesverwaltung zu schaffen. Die klare verfassungsrechtliche Vorgabe erfährt im praktischen Vollzug jedoch zahlreiche Ausnahmefälle, die durch die unterschiedliche Verwaltungspraxis der Länder zur Verkomplizierung beiträgt. Sowohl für die Bevölkerung als auch für die Mitarbeitenden in den Behörden führt diese Situation zu einem hohen Aufwand in der Beantragung und Administrierung, die auch bedingt ist durch eine Vielzahl von gleichgerichteten Leistungen und die Vielzahl der daraus resultierenden Behörden (vgl. Kapitel 3.2).

Tabelle 1 Zuständigkeitsregelungen und -gestaltung

Verwaltungsebene	Inhaltliche Ausgestaltung
Bundesverwaltung (mittelbar / unmittelbar)	Die Bundesverwaltung ist hauptsächlich in der Verwaltung der Sozialversicherungen aktiv. Nur in einigen wenigen sonstigen Bereichen ist eine eigene Bundesverwaltung errichtet, wobei es sich hierbei ausschließlich um Teile der Familienleistungen handelt, die dem grundgesetzlichen Auftrag der Förderung von Familien nachkommen sollen.
Landesverwaltungen (mittelbar / unmittelbar)	Die Länder sind durch die Zuordnung des Grundgesetzes für den überwiegenden Teil der Sozialleistungen in der Verwaltung zuständig und haben dies historisch gewachsen auf die Kommunen übertragen. ¹⁰
Kommunale Ebene	<p>Auf kommunaler Ebene ist zwischen dem örtlichen und dem überörtlichen Träger von Sozialleistungen zu unterscheiden:</p> <ul style="list-style-type: none">• Zu den örtlichen Trägern zählen als erste Anlaufstelle in sozialen Notlagen (§ 97 Abs. 1 SGB XIII) die Landkreise und kreisfreien Städte.¹¹ Sie sind für die Gewährung des Basisunterhaltes als Teil des eigenen Wirkungskreises zuständig. Dies bedeutet, dass sie für die Ausgaben selbst aufkommen und können diese nicht durch Bund oder Land einfordern.• Die überörtlichen Träger, dessen Aufgaben weitgehend in § 97 Abs. 2 SGB XII geregelt ist, sind in den Bundesländern sehr heterogen organisiert. In Bayern und Nordrhein-Westfalen bezieht sich dies auf die dritte Kommunale Ebene (Bezirke, Landschaftsverbände), während mit Ausnahme der Stadtstaaten in den anderen Bundesländern landesweite Strukturen etabliert wurden. <p>Die überörtlichen Träger übernehmen typischer Weise die Leistungen, die wie Pflegeleistungen mit hohen Kosten verbunden sind und eine breitere Leistungsbasis benötigen. Damit wird auch ein gewisser Ausgleich zwischen den urbanen und ruralen Verhältnissen geschaffen und der Tatsache Rechnung getragen, dass in urbanen Strukturen typischer Weise eine höhere Konzentration an</p>

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Verwaltungsebene	Inhaltliche Ausgestaltung
	<p>Leistungsempfangenden besteht.</p> <p>Insbesondere die Kommunen übernehmen hierbei wesentliche Aufgaben der Daseinsvorsorge, die über die Basisleistungen hinausgehen. Bei ihnen liegt beispielsweise die Gewährung von Wohngeld, aber auch die Unterbringungsverpflichtung obdachloser Personen oder die Erstversorgung von Flüchtlingen¹². Ebenso obliegt den Kommunen die Jugendfürsorge. Hierbei stehen nicht nur finanzielle Transfers im Vordergrund, sondern auch die Etablierung nicht-monetärer Leistungen wie Beratungsleistungen oder die Gewährung von Jugendpflegeleistungen.</p> <p>Die Länder selbst haben im Rahmen ihrer gesetzlichen Möglichkeiten zudem weitere Leistungen wie Landeselterngeld oder Landesblindengeld geschaffen, um eigenständig aus dem Verfassungsauftrag der Länder heraus Familien zu unterstützen oder besonders sozialstaatlich aktiv zu werden. Ebenso sind die Kommunen in insgesamt deutlich geringerem Umfang sozialpolitisch aktiv geworden z.B. mit Vergünstigungen für Eintritte in Bäder oder Museen, um die soziale Teilhabe zu ermöglichen.</p> <p>Stärker im Rahmen des Ordnungs- und Sicherheitsrechts ist die kommunale Obdachlosenunterbringungsverpflichtung zu sehen¹³, die jedoch mit sozialen Maßnahmen einhergeht.</p>
Mischzuständigkeiten	<p>Eine Mischzuständigkeit besteht beispielsweise zentral bei der Umsetzung der Leistungen nach dem SGB II (Bürgergeld). Hierbei arbeiten – mit Ausnahme von 104 sogenannten Optionskommunen – die Bundesagentur für Arbeit (BA) und die jeweiligen Kommunen in einer gemeinsamen Einrichtung („Jobcenter“) zusammen, um die Mittel zu gewähren. Die BA stellt u.a. auch die notwendige IT-Ausstattung und führt die Rechtsaufsicht.</p> <p>Die als Experimentierklausel definierte Zulassung der Optionskommunen (§ 6a SGB II) trägt hier bereits zu einer Verkomplizierung der Struktur der Sozialleistungslandschaft bei. Während die Jobcenter der Aufsicht der Bundesagentur für Arbeit unterliegen und in die IT-Struktur dieser eingebunden sind, mussten die Optionskommunen eine eigene IT-Landschaft für denselben sachlichen Bereich entwickeln. Da die Optionskommunen gleichzeitig nicht auf die Vermittlungsdatenbanken der Bundesagentur für Arbeit unmittelbar zugreifen konnten, entwickelten sie eigene Jobdatenbanken, um ihrem gesetzlichen Auftrag der Vermittlung in Arbeit nachzukommen.</p>

Die Komplexität in der Administration entspringt dabei nicht den unterschiedlichen Leistungen oder Behörden, die diese administrieren. Vielmehr macht die durch die zahlreichen gesetzlichen Leistungen geschaffenen Behörden, die aufgrund der hohen Leistungskomplexität und der verfassungsrechtlich bedingten Ebenenstruktur eine fehlende Übersicht, welche Behörde für welche Leistung zuständig ist.¹⁴

2.1.3. Aus der Komplexität resultierender Aufwand für Antragstellende und Staat

Die Verwaltungskosten sind typischer Weise durch die Behörde zu tragen, die für die Umsetzung verantwortlich ist. Für die Kommunen zählt hier teilweise durch Landesrecht das sogenannte Konnexitätsprinzip, wonach durch neue Leistungen verursachter Aufwand nur mittels der Finanzierung übertragen werden können. Für den Bereich der Jobcenter wurde u.a. festgelegt, dass die Verwaltungskosten durch den Bund zu tragen sind und somit besteht hier eine Legaldefinition der Verwaltungskosten ausnahmsweise eine Legaldefinition. In § 2 Abs. 1 VKFV sind die Verwaltungskosten definiert als personelle, sächliche und sonstige Kosten, die mit der Umsetzung der Leistungsgewährung dem Aufwandsträger entstehen.

Der Aufwand für die reine Administration der Leistungen ist daher grundsätzlich hinzunehmen. In unterschiedlichen Gesprächen wurden aus vergleichbaren Kontexten Benchmarks von ca. 10-15 Prozent der Kosten genannt, die die in anderen föderal organisierten Industriestaaten für die Administration anfallen.

2.2. Überblick über ausgewählte Familienleistungen

2.2.1. Einordnung der Familienleistungen

Der Begriff der Familie ist sozialwissenschaftlich nicht exakt abgrenzbar und ist abhängig vom soziokulturellen Kontext. Um Familienleistungen im Rahmen des Gutachtens zu betrachten, ist eine Eingrenzung auf die in Deutschland gängigen Familienformen notwendig.

Die rechtlich zu fassende Definition entspricht der sogenannten Kernfamilie aus Vater und Mutter, verheiratet, und Kind, die auch das Grundgesetz traditionell im Blick hat (Art. 6 Abs. 1 GG). Bereits in der Vergangenheit war der sehr eng gefasste Familienbegriff jedoch im Sozialleistungsrecht nur unzureichend bestimmt, da bis zur Einführung der Pflegeversicherung die Unterhaltsverpflichtungen der Kinder gegenüber ihren Eltern zur Heranziehung zu den Pflegekosten führte. Auch im Recht der Transferleistungen bestehen gegenseitige Beistandsverpflichtungen, die unabhängig von der grundgesetzlichen Familiendefinition greifen (siehe hier: Tabelle 3). Deshalb ist für die vorliegende Untersuchung der Familienbegriff des Grundgesetzes zu eng gefasst und wird auch der Lebensrealität nicht mehr gerecht. Die Koalition hatte deshalb bereits 2021 die Weiterentwicklung des Familienrechts angestrebt und definiert:

„Wir werden das Institut der Verantwortungsgemeinschaft einführen und damit jenseits von Liebesbeziehungen oder der Ehe zwei oder mehr volljährigen Personen ermöglichen, rechtlich füreinander Verantwortung zu übernehmen.“¹⁵

Mit der Weiterentwicklung wird der Situation Rechnung getragen, dass gegenseitige Verantwortung in vielfältigen Konstellationen übernommen wird.¹⁶ Das Sozialrecht hat diese gesellschaftliche Entwicklung bereits seit langem aufgegriffen in der Bedarfs- und Haushaltsgemeinschaft im SGB II und SGB XII aufgegriffen, die unabhängig vom personenrechtlichen Stand gesehen und in der die Übernahme der gegenseitigen Verantwortung angenommen wird.

Für die Betrachtung der Familienleistungen wurde in diesem Gutachten deshalb der erweiterte Familienbegriff zu Grunde gelegt. Hierbei werden die Komplexitäten insbesondere bei weiteren Familienzusammenhängen transparenter, die sowohl auf Seiten der Anspruchsberechtigten als auch

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

auf Seiten der Behörden auftreten. Gleichzeitig wird jedoch die Begrifflichkeit der Familienleistungen nicht offiziell definiert. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) stellt im *Familienportal* die wichtigsten Familienleistungen überblicksartig dar, wobei sowohl steuerfinanzierte als auch Leistungen der Sozialversicherungsträger aufgeführt werden.¹⁷ Vorliegend deshalb die Definition von Familienleistungen dort angenommen, wo entsprechend des erweiterten Familienbegriff sich Menschen in einer Verantwortungsgemeinschaft zueinander finden und wie er neben dem Koalitionsvertrag zwischenzeitlich auch durch das *Bundesministerium der Justiz* herangezogen¹⁸ und auch durch das Statistische Bundesamt in seinen Untersuchungen zum Einkommensbegriff genutzt wird.¹⁹ Diese Definition bezieht die Vielfalt von Lebensentwürfen, auch jenseits von Ehe und Liebesbeziehungen, mit ein.

Monetäre Sozialleistungen

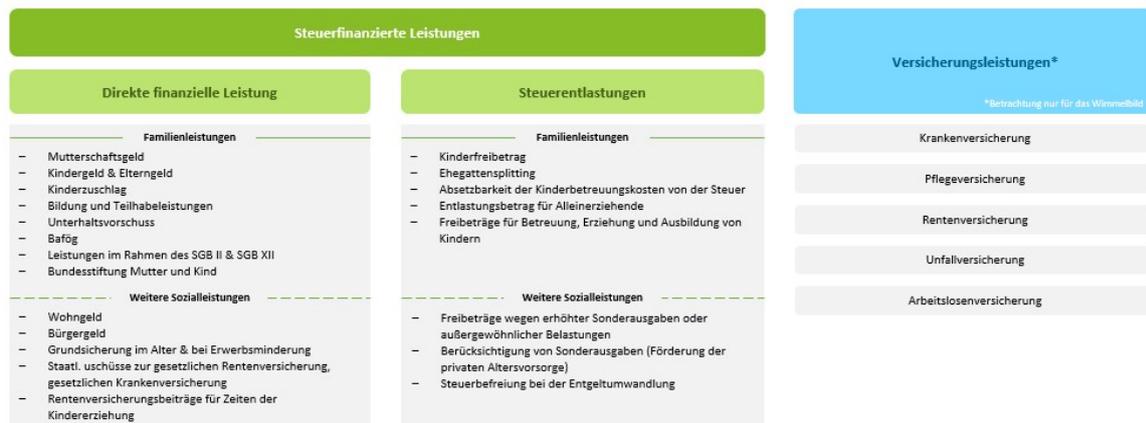


Abbildung 5 Übersicht monetäre Familienleistungen

Neben der qualitativen Betrachtung verdeutlicht die quantitative Sicht auf die Sozialleistungen, welche Bedeutung eine Reduzierung der Komplexität mit der dahinter liegenden Reduzierung des Vollzugaufwandes besitzt. Die Sozialleistungen stellen in den öffentlichen Haushalten die größte Einzelposition dar. 2021 machten die Ausgaben der Sozialversicherungen sowie für Transfer- und Familienleistungen rund 50 Prozent der staatlichen Gesamtausgaben aus und stellten 2021 32,2 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Der Anteil der Sozialleistungen am Bruttoinlandsprodukt ist hierbei zwischen 2015 bis 2021 kontinuierlich von 29,4 Prozent auf 32,2 Prozent gestiegen, während ihr Anteil an den öffentlichen Haushalten von 52,4 Prozent auf 50,0 Prozent gesunken ist.

Während die Veränderungen an den öffentlichen Ausgaben den Corona-Hilfen ab 2020 geschuldet ist, deutet die Veränderung in der Sozialleistungsquote auf einen Ausbau und eine Ausweitung des Sozialbereiches hin.

Die Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums ist eine verfassungsrechtliche Aufgabe des Staates. Das Grundgesetz definiert die Bundesrepublik Deutschland als „demokratischen und sozialen Bundesstaat“ (Art. 22 GG) und bindet damit alle Ebenen des Staates auf dieses grundlegende Strukturprinzip. Die inhaltliche Ausgestaltung hat das Grundgesetz dabei dem Gesetzgeber überlassen. Dieser agierte jedoch nicht auf gänzlich neuem Terrain, sondern konnte bei der Ausgestaltung auf grundlegende Entscheidungen und tradierte Wertvorstellungen zurückgreifen, die für die Basisabsicherung etabliert waren.

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

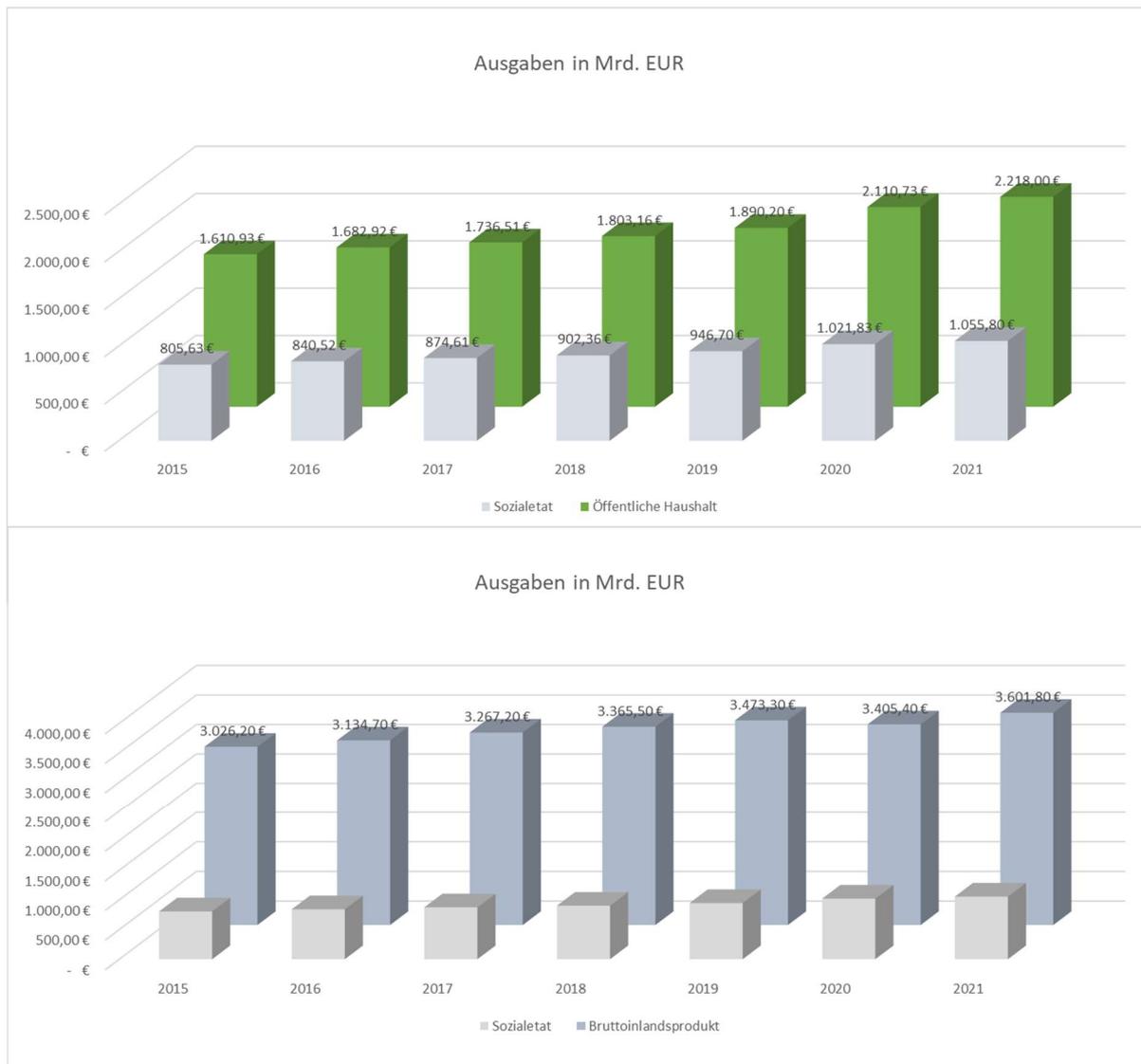


Abbildung 6 Sozialetat im Verhältnis zu den öffentlichen Haushalten insgesamt

2.2.2. Überblick der wichtigsten Familienleistungen

2.2.2.1. Leistungen für werdende Mütter

Mutterschaftsgeld

Inhalt und Anspruchsberechtigte: Werdende Mütter, die vor oder nach der Geburt ihres Kindes nicht arbeiten dürfen, z.B. innerhalb der gesetzlichen Mutterschutzfristen nach § 3MuSchG, haben Anspruch auf Mutterschaftsgeld. Dieses wird als steuerfinanzierte Leistung vom Bundesamt für Soziale Sicherung gewährt, wenn die werdende Mutter privat oder bei einer gesetzlichen Krankenkasse familienversichert ist oder der Arbeitgeber ihr während der Schwangerschaft oder der Schutzfrist nach der Entbindung zulässig gekündigt hat. Für Mütter die eigenständig in der gesetzlichen Krankenkasse versichert sind, wird das Mutterschaftsgeld als Versichertenleistung von der Krankenkasse übernommen. Das Mutterschaftsgeld des Bundesamts für Soziale Sicherung beläuft sich auf einmalig 210 Euro. Zusätzlich erhält die Anspruchsberechtigte einen Zuschuss durch den Arbeitgeber, sobald ihr durchschnittlicher Nettolohn mehr als 13 Euro pro Tag beträgt.²⁰

Antragsstellung: Der Antrag kann online beim Bundesamt für Soziale Sicherung gestellt oder postalisch zugesandt werden. Neben allgemeinen Angaben zum voraussichtlichen Geburtstermin des Kindes und zur Krankenversicherung, ist eine vom Arbeitgeber ausgefüllte Bescheinigung über die Beschäftigung durch den Arbeitgeber auszufüllen und ein Zeugnis über den voraussichtlichen Entbindungstermin einzureichen.

Abhängigkeiten: Das Mutterschaftsgeld wird auf Transferleistungen angerechnet, ist jedoch vorrangig.

Bundesstiftung Mutter und Kind

Inhalt und Anspruchsberechtigte: Die Bundesstiftung Mutter und Kind wurde 1984 ins Leben berufen. Sie gewährt aus Mitteln des Bundeshaushalts Leistungen, die im Zusammenhang mit der Schwangerschaft, Geburt oder Erziehung eines Kindes stehen. Hierunter fällt beispielsweise eine finanzielle Unterstützung für die Wohnungseinrichtung oder Erstausrüstung und Betreuung des Kleinkindes. Anspruchsberechtigt sind schwangere Frauen in Notlagen, die mit ihrem Einkommen den finanziellen Bedarf für die Geburt und Erziehung ihres Kindes nicht aufwenden können. Die Höhe und Dauer der Unterstützungsleistung werden individuell nach der persönlichen Notlage der Mutter entschieden.²¹

Antragsstellung: Die Beantragung läuft ausschließlich über den persönlichen Kontakt mit der Schwangeren- bzw. Schwangerschaftskonfliktberatungen der jeweiligen Kommune.

Abhängigkeiten: Die Stiftungsmittel zählen nicht als Einkommensbestandteil für die Berechnung von Bürgergeld, Sozialhilfe, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG). Sie dürfen auch nicht auf andere Sozialleistungen angerechnet werden.²²

2.2.2.2. Leistungen für Familien im Alltag

Kindergeld

Nach §1 des Bundeskindergeldgesetz (BKGG) erhalten Eltern für die grundlegende Versorgung ihres Kindes ein einkommensunabhängiges Kindergeld. Als Voraussetzung für den Erhalt muss das Kind im gleichen Haushalt leben und unter 18 Jahren, bzw. unter 25 Jahren bei Absolvierung einer Schul- und Berufsausbildung, sein. Die Leistung wird grundsätzlich allen deutschen Staatsangehörigen gewährt, die mit ihren Kindern in Deutschland leben. Unter bestimmten Voraussetzungen wird das Kindergeld auch ausländischen Staatsangehörige mit deutschem Wohnsitz oder deutschen Staatsangehörige mit ausländischem Wohnsitz gewährt. Das Kindergeld beträgt aktuell monatlich 250 Euro pro Kind. Es wird an den Elternteil oder Erziehenden ausgezahlt, in dessen Obhut sich das Kind befindet. Somit kann die Leistung auch für Stief-, Pflege- und Enkelkinder gewährt werden.²³

Antragsstellung: Die Beantragung des Kindergeldes erfolgt über das Elternteil, bei dem das Kind lebt, bei der zuständigen Familienkasse vor Ort. Außerdem kann das Kindergeld online über ein Formular der BA bundesweit beantragt werden.²⁴ Dieses kann entweder ausgedruckt unterschrieben an die zuständige Familienkasse gesandt werden oder vollständig digital über das Elektronische Steuererklärungportal ELSTER beantragt werden. Das ELSTER-Zertifikat ersetzt dabei die Unterschrift.²⁵

Abhängigkeiten: Das Kindergeld ist zwar eine einkommensunabhängige Leistung, wird aber wiederum bei der Beantragung von Bürgergeld als Einkommen angerechnet.²⁶

Elterngeld

Das Elterngeld ist geregelt im Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (BEEG). Es sichert die wirtschaftliche Existenz von Müttern oder Vätern, die sich nach der Geburt Zeit für die Betreuung ihres Kindes nehmen und hierfür ihre berufliche Arbeit unterbrechen. Es wird in drei Varianten ausgezahlt: dem Basiselterngeld, dem ElterngeldPlus sowie dem Partnerschaftsbonus. Das Basiselterngeld steht beiden Elternteilen für insgesamt 14 Monate zu. Dabei können sie den Bezug der Monate frei untereinander aufteilen. Das ElterngeldPlus unterstützt Mütter und Väter, die während des Bezugs von Elterngeld bereits wieder in Teilzeit arbeiten wollen. Es beträgt monatlich die Hälfte des Basiselterngelds und kann daher auch doppelt so lange in Anspruch genommen werden. Mit dem Partnerschaftsbonus können Eltern jeweils bis zu vier Monate zusätzlich ElterngeldPlus erhalten, wenn beide in diesem Zeitraum gleichzeitig in Teilzeit zwischen 24 und 32 Wochenstunden arbeiten. Die Höhe des Basiselterngelds richtet sich nach dem regulären Netto-Einkommen des Elternteils vor der Geburt. Die Grenze liegt hierbei zwischen 300 und 1800 Euro im Monat (beim ElterngeldPlus 150 – 900 Euro).

Antragsstellung: Eltern können mit dem Elterngeldrechner des BMFSFJ ihren Anspruch selbst online ermitteln. In einigen Bundesländern ist die digitale Antragsstellung über den Antrags-Assistenten ElterngeldDigital möglich, bei dem der Antrag zwar online ausgefüllt, aber anschließend händisch unterschrieben an die Elterngeldstelle geschickt werden muss. Schritt für Schritt sollen nun einzelne Bundesländer an den Antragsassistenten angeschlossen werden. Somit soll das Elterngeld eine der ersten bundesweiten Leistungen sein, die vollkommen elektronisch beantragt werden kann.²⁷

Abhängigkeiten: Elterngeld ist vorrangig zur Beantragung des Bürgergelds zu gewährleisten. Es wird außerdem beim Bürgergeld, beim KiZ und bei Leistungen der Sozialhilfe nach SGB XII vollständig als Einkommen angerechnet. Die Ausnahme besteht bei Eltern, die Bürgergeld, KiZ oder Sozialhilfe beziehen und vor der Geburt ihres Kindes erwerbstätig waren. Sie erhalten einen Elterngeldfreibetrag in Abhängigkeit des vorherigen Verdienstes von maximal 300 Euro pro Monat.²⁸

2.2.2.3. Leistungen für Familien im Alltag nach Bedürftigkeit

Kindergeldzuschlag

Inhalt und Anspruchsberechtigte: Der KiZ (KiZ) dient als einkommensabhängiger Ergänzungszuschlag zum Kindergeld. Er ist geregelt im §6a des BKGG. Alle einkommensschwachen Eltern, deren Einkommen nicht oder knapp genügt, um den Bedarf ihres unter 25-jährigen Kindes zu decken, welches in ihrem Haushalt lebt und unverheiratet ist, haben Anspruch auf den KiZ. Die Summe beträgt monatlich maximal 250 Euro pro Kind und wird für sechs Monate bewilligt.²⁹ Laut aktueller Fassung des BKGGs muss das Einkommen der Eltern dabei mindestens 900 Euro brutto für Paare und 600 Euro brutto für Alleinerziehende betragen. Betrachtet wird für die Berechnung das durchschnittliche Einkommen der letzten sechs Monate, wobei sowohl das Einkommen der Eltern als auch das Einkommen der Kinder herangezogen wird.³⁰

Antragsstellung: Die Beantragung und Auszahlung des KiZ erfolgt bei und durch die zuständigen Familienkassen in den Kommunen. Auf der Website der BA kann die Beantragung auch online erfolgen und wird dann an die zuständige Familienkasse weitergeleitet.³¹

Abhängigkeiten: Reichen Einkommen, Kindergeld und KiZ nicht aus, um den Bedarf des Kindes zu decken, können Eltern parallel dazu Wohngeld beantragen. KiZ und Wohngeld sind vorrangig zum Bürgergeld zu gewährleisten. Familien erhalten KiZ, wenn sie mit ihrem Einkommen, dem KiZ und ggf. Wohngeld bis zu 100 Euro unter dem Bürgergeld-Anspruch bleiben. So kann für Eltern eine

Inanspruchnahme von Bürgergeld allein aufgrund der Erbringung des Kindesunterhalts verhindert werden.

Unterhaltsvorschuss

Inhalt und Anspruchsberechtigte: Der Unterhaltsvorschuss ist im Unterhaltsvorschussgesetz geregelt. Hiernach haben Kinder, die bei einem alleinerziehenden Elternteil leben, ein Recht auf eine staatliche Vorschusszahlung zum Unterhalt, wenn der andere Elternteil nicht oder nur teilweise seiner Unterhaltsverpflichtung nachkommt. Der in der Verpflichtung stehende Elternteil muss den Vorschuss später an den Staat zurückzahlen, sollte er ganz oder auch nur teilweise zahlungsfähig sein. Den Unterhaltsvorschuss beantragen können alleinerziehende Elternteile, die zusammen mit ihrem Kind in Deutschland wohnen. Unter bestimmten Voraussetzungen wird der Unterhaltsvorschuss auch ausländischen Staatsangehörige mit deutschem Wohnsitz oder deutschen Staatsangehörige mit ausländischem Wohnsitz gewährt.³² Die Höhe des Vorschusses ist altersgestaffelt und beträgt zwischen 187 und 338 Euro. Der Betrag wird individuell berechnet und ist abhängig vom (teilweise) gezahlten Unterhalt des anderen Elternteiles, dem eigenen Einkommen des Kindes und dem Bezug von weiteren Sozialleistungen wie beispielsweise Halbweisenrente.³³

Antragsstellung: Die Beantragung und Beratung zur Leistung erfolgen bei der Unterhaltsvorschuss-Stelle des Jugendamts vor Ort. Der Antrag muss schriftlich gestellt werden. Bei bestimmten Stadt-, Gemeinde- oder Kreisverwaltungen ist die Beantragung auch auf elektronisch Weg möglich.

Abhängigkeiten: Unterhaltsvorschuss wird vorrangig zum Bürgergeld angerechnet. Reicht der Unterhaltsvorschuss für die Deckung des Lebensunterhalts des Kindes aus, kann ergänzend Bürgergeld, Sozialhilfe, KiZ oder Wohngeld beantragt werden. Kinder unter 12 Jahren haben uneingeschränkten Anspruch auf Unterhaltsvorschuss. Kinder zwischen 12 bis 18 Jahren erhalten Unterhaltsvorschuss nur, wenn sie nicht auf Bürgergeld angewiesen sind. Ist der alleinerziehende Elternteil im SGB II-Bezug, muss sein monatliches Bruttoeinkommen außerdem (ohne Kindergeld) mindestens 600 Euro betragen.³⁴

Bildungs- und Teilhabeleistung

Inhalt und Anspruchsberechtigte: Neben den Leistungen des Kindergeldes und KiZs, die den allgemeinen Lebensunterhalt des Kindes sicherstellen sollen, unterstützen die Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket (sogenannte BuT-Leistungen oder auch Bildungspaket genannt) das Kind in seiner persönlichen Entfaltung und bei der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben. Die BuT-Leistungen sind im BKG, sowie im SGB II und SGB XII, Asylwerberleistungsgesetz und das Starke-Familien-Gesetz geregelt. Eltern sind nach §6b des BKGs für die Beziehung von BuT-Leistungen berechtigt, wenn sie die Bürgergeld, Wohngeld, Sozialhilfe, Sozialgeld, KiZ oder Leistungen nach dem Asylwerberleistungsgesetz erhalten. Zudem besteht ein Anspruch auf die Leistungen, wenn die Eltern zwar sonst keine Sozialleistungen beziehen, aber die Bedarfe ihres Kindes speziell im Bereich der Bildung und gesellschaftlichen Teilhabe nicht decken können.³⁵ Das Bildungspaket umfasst Geld- und Sachleistungen in Form von Gutscheinen oder Direktzahlungen im Bereich des Schulbesuchs und der Freizeitgestaltung. Die Leistungen werden für Familien gewährt, deren Kinder unter 25 Jahren sind, eine allgemeine oder berufsbildende Schule besuchen und hierfür keine Vergütung erhalten. Unter den BuT-Leistungen werden folgende Leistungen zusammengefasst³⁶:

- Tatsächliche Kosten für Schulausflüge, Klassenfahrten, Kita oder Kindertagespflege
- Ausstattung mit Schulbedarf (derzeit pauschal 174 Euro pro Kind und Schuljahr)
- Tatsächliche Kosten der Schülerbeförderung
- Tatsächliche Kosten für eine Lernförderung (auch ohne Versetzungsgefährdung)
- Tatsächliche Kosten für die Mittagsverpflegung in Schule, Kita oder Kindertagespflege

- Aufwendungen zur sozialen Teilhabe in der Gemeinschaft (pauschal 15 Euro pro Monat für Kinder bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres)

Antragsstellung: Die Beantragung erfolgt entweder automatisiert bei Bewilligung einer anderer Grundleistung (wie Bürgergeld oder Sozialgeld) oder über die Beratungsstellen zum Bildungspaket vor Ort. Dies sind in der Regel die Jobcenter, Sozialämter oder andere kommunale Träger in der Gemeinde, Stadt oder im Landkreis.

Abhängigkeiten: Das Beziehen einer weiteren Grundleistung entscheidet darüber, ob ein Anspruch auf BuT Leistungen besteht. Beantragen Eltern oder Kinder Leistungen nach dem SGB II (Bürgergeld) oder SGB XII (Sozialhilfe), werden BuT-Leistungen automatisch mit beantragt (integrierte Antragsstellung).³⁷ Auch Eltern die KiZ oder Wohngeld beziehen, sind leistungsberechtigt, müssen aber in rund 60 Prozent der Kommunen den Antrag gesondert stellen.³⁸

Leistungen im Rahmen der Grundsicherung SGB II

Inhalt und Anspruchsberechtigte: Die Leistungen des SGB II sollen erwerbsfähige, leistungsberechtigte Personen und Personen, mit denen sie in einer Haus- oder Bedarfsgemeinschaften leben, stärken, ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln und Kräften zu bestreiten und bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit zu unterstützen (§ 1 SGB II). Das SGB II sieht mehrere Familienkomponenten vor. Neben den Leistungen zur Bildung und Teilhabe, die Eltern und Kindern, die im Bezug von Bürgergeld sind, automatisiert zustehen, sichern die SGB II Leistungen den Bezug von Bürgergeld (ehemals Arbeitslosengeld II). Das Bürgergeld setzt sich aus einem je nach Lebenssituation berechnenden Regelsatz, der den Regelbedarf zum Bestreiten des Lebensunterhalts umfasst und den Kosten für Unterkunft und Heizung zusammen. Auch minderjährigen Kindern steht ein Regelsatz zu. Leistungsberechtigte, die aufgrund besonderer Lebensumstände einen erhöhten Bedarf haben, wird in der Regel ein Mehrbedarf gewährt. So erhalten beispielsweise Alleinerziehende, die ein oder mehrere minderjährige Kinder betreuen, eine Zulage von 12 und 60 Prozent des Regelbedarfs zusätzlich.³⁹ Bei der Berechnung des Leistungsanspruchs für das Bürgergeld spielt es eine Rolle, ob der Antragsstellende in einer Haus- oder Bedarfsgemeinschaft mit anderen Personen lebt.⁴⁰ In Abhängigkeit hiervon erfolgt eine Anrechnung des Einkommens und Vermögens der einzelnen Mitglieder in unterschiedlicher Höhe.

Antragsstellung: Die Antragsstellung erfolgt online über die Bundesagentur der Arbeit oder kann schriftlich an das zuständige Jobcenter vor Ort gesandt werden.

Abhängigkeiten: Die SGB II – Leistungen sind nachrangige Leistungen, d.h. es muss zunächst geprüft werden, ob sich der Bedarf der Familie auch durch die Gewährung von KiZ und Wohngeld decken lässt.

Leistungen im Rahmen der Sozialhilfe (SGB XII)

Inhalt und Anspruchsberechtigte: Die Leistungen zur Sozialhilfe nach dem SGB XII unterstützen nicht erwerbsfähigen Personen, sowie Personen oberhalb der Regelaltersgrenze bei der Deckung ihrer notwendigen Bedarfe. Zu den Leistungen der Sozialhilfe gehören folgende Bereiche:

- Hilfe zum Lebensunterhalt (§27 – 40)
- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§41 – 46)
- Hilfe zur Gesundheit (§ 47 – 52)
- Hilfe zur Pflege (§ 61 – 66)
- Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§67 -69)
- Hilfe in anderen Lebenslagen (§ 70 – 74)

Auch im SGB XII sind Leistungen zur Bildung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen (§ 34a) geregelt. Zusätzlich erhalten Leistungsberechtigte bei der Hilfe zum Lebensunterhalt sowie bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung einen je nach Lebenssituation berechnenden Regelsatz, der den Regelbedarf zum Bestreiten des Lebensunterhalts umfasst, zusätzlich zur Übernahme der Kosten für Unterkunft und Heizung. Leistungsberechtigte, die aufgrund besonderer Lebensumstände einen erhöhten Bedarf haben, z.B. aufgrund von Alleinerziehung oder Schwerbehinderung, wird in der Regel ein Mehrbedarf gewährt. So erhalten beispielsweise Alleinerziehende, die ein oder mehrere minderjährige Kinder betreuen, zwischen 12 und 60 Prozent des Regelbedarfs zusätzlich ausgezahlt. Bei der Berechnung der Leistungen Hilfe zum Lebensunterhalt, ebenso wie zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung werden neben dem eigenen Vermögen und den Rentenbezügen des Antragsstellenden, auch die des getrenntlebenden Ehegatten oder der Ehegattin, des eingetragenen Lebenspartners oder -partnerin angerechnet.⁴¹

Antragsstellung: Mit Ausnahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§ 10 SGB XII) muss Sozialhilfe nicht selbstständig beantragt werden. Zur Prüfung des Leistungsanspruchs genügt es, wenn dem Träger die Hilfsbedürftigkeit durch Dritte bekannt wird (Amtsermittlungsgrundsatz). Zuständig für die Berechnung und Auszahlung der Sozialhilfe ist das Sozialamt in der jeweiligen Kommune. Wird Sozialhilfe selbstständig beantragt, muss das Formular zum Antrag auf Leistungen nach dem SGB XII ausgefüllt an das zuständige Sozialamt gesandt werden.⁴²

Abhängigkeiten: Die SGB XII – Leistungen sind nachrangige Leistungen zur Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II (Bürgergeld) d.h. es muss zunächst geprüft werden, ob eine Erwerbsunfähigkeit des Antragsstellenden vorliegt.⁴³

Leistungen im Rahmen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG)

Inhalt und Anspruchsberechtigte: Mit dem BAföG – so wird die Unterstützungsleistung selbst im allgemeinen Sprachgebrauch genannt - unterstützt der Staat Jugendliche und junge Erwachsene bei der Absolvierung ihrer Ausbildung an einer berufsbildenden Schule, Kolleg, Akademie oder Hochschule, wenn diese durch die Eltern nicht oder nur teilweise finanziert werden kann. Förderberechtigt sind alle Personen, die bis zur Vollendung ihres 45. Lebensjahres ein Studium oder eine Ausbildung beginnen, in Deutschland leben und die deutsche Staatsbürgerschaft haben. Unter bestimmten Voraussetzungen sind aber auch Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft oder mit ausländischem Wohnsitz (rechtliche Grundlage sind § 5 und § 16 BAföG) förderberechtigt. Während Schülerinnen und Schüler eine Vollunterstützung ohne Rückzahlungspflicht gewährt wird, wird Studierenden BaföG als Darlehen vom Staat gewährt, welches sie zu 50 Prozent nach Ende der Förderung zurückzahlen müssen. Das BAföG wird nach einem vorkalkulierten Bedarfssatz je Ausbildungssituation abzüglich des anrechenbaren Einkommens und Vermögen der Studierenden/Schüler sowie evtl. Ehegatten, eingetragenen Lebenspartner oder Eltern berechnet. Der Förderhöchstbetrag umfasst 934 Euro. Ab dem fünften Fachsemester muss ein Leistungsnachweis vorgelegt werden, um das BAföG weiterhin beziehen zu können.

Antragsstellung: Die Beantragung erfolgt elektronisch über die Webseite „BAföGdigital“ unter Verwendung eines selbst-erstellten Nutzerkontos oder der Online-Ausweis Funktion. Von dort wird der Antrag an die zuständigen Bearbeitungsstelle weitergeleitet. Diese ist abhängig von der Art der Ausbildung das Studierendenwerk am Ort der Hochschule oder das Amt für Ausbildungsförderung der Stadt- oder Kreisverwaltung, in dem sich die Ausbildungsstätte befindet.⁴⁴ Die Rückzahlung des Darlehens wird vom Bundesverwaltungsamt (BVA) beaufsichtigt und koordiniert.⁴⁵

Abhängigkeiten: Grundsätzlich gilt für Studierende, dass sie nicht berechtigt sind, Leistungen nach dem SGB II zu beziehen: So sind sie nach §7 Abs. 5 SGB II von der Leistung des Bürgergelds ausgeschlossen, wenn sie einer Ausbildung oder einem Studium nachgehen, welches grundsätzlich BAföG-förderungsfähig ist (Ausnahmen durch Härtefälle möglich). Auch Anspruch auf Wohngeld besteht in der Regel nicht, solange ein Anspruch auf Leistungen nach dem BAföG existiert.

2.2.2.4. Steuerliche Entlastungen

Kinderfreibetrag

Inhalt und Leistungsberechtigte: Der Kinderfreibetrag nach §32 des Einkommenssteuergesetz (EstG) ist ein steuerlicher Freibetrag in Höhe von aktuell 6.024 Euro (3012 Euro je Elternteil) pro Kind und Jahr, der von dem zu versteuernden Einkommen der Eltern abgezogen wird und somit die Einkommenssteuer mindert. Er steht allen Eltern und Vorsorgeberechtigten von minderjährigen Kindern und Pflegekindern oder Kindern, die unter 25 Jahren sind und sich in einer Ausbildung oder einem freiwilligen sozialen Jahr befinden, zu.⁴⁶

Antragsstellung: Kindergeld und Kinderfreibetrag sind zwei sich gegenseitig ausschließende Leistungen. Eltern können also nur eine Form der Begünstigung erhalten. Bei Abgabe der Steuererklärung prüft das Finanzamt automatisch, mit welcher Leistung das Elternteil bessergestellt ist (Günstigerprüfung). Es muss kein gesonderter Antrag gestellt werden.⁴⁷

Freibetrag für Betreuungs-, Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf für Kinder (BEA)

Inhalt und Leistungsberechtigte: Der BEA-Freibetrag, gesetzlich geregelt in § 32 des EstG, beträgt aktuell 2.928 Euro pro Kind pro Jahr. Er steht jedem Elternteil zur Hälfte zu und wird, gemeinsam mit dem Kinderfreibetrag bei der Einkommenssteuerveranlagung berücksichtigt. Leistungsberechtigt sind auch hier alle Eltern und Vorsorgeberechtigte von minderjährigen Kindern und Pflegekindern oder Kindern, die unter 25 Jahren sind und sich in einer Ausbildung oder einem freiwilligen sozialen Jahr befinden.⁴⁸ Im allgemeinen Sprachgebrauch werden unter Verwendung des Begriffs Kinderfreibetrag die BEA Leistungen inkludiert verstanden. So steht den Eltern insgesamt ein Freibetrag von aktuell 8.952 Euro zur Verfügung.

Antragsstellung: Die Antragstellung erfolgt entweder als eingetragener Freibetrag für den Lohnsteuerabzug oder mit der Jahressteuererklärung

Entlastungsfreibetrag für Alleinerziehende

Inhalt und Leistungsberechtigte: Alle Alleinstehenden, die in ihrem Haushalt ein Kind erziehen, für welches sie Anspruch auf Kindergeld oder auf den Kinderfreibetrag haben, können zusätzlich Anspruch auf einen Entlastungsbetrag nach § 24b Abs. 2 EstG von aktuell 4.008 Euro geltend machen. Für jedes weitere im Haushalt gemeldete Kind erhöht sich der Betrag um 240 Euro.⁴⁹

Antragsstellung: Wenn Anspruch auf den Entlastungsbeitrag besteht, kann dieser über die Einkommenssteuererklärung beantragt werden. Alternativ kann beim Finanzamt der Antrag auf Wechsel in die Steuerklasse 2 für Alleinerziehende gestellt werden.

Ausbildungsfreibeträge für Volljähriges Kind

Inhalt und Leistungsberechtigte: Befindet sich ein volljähriges Kind noch in der Berufsausbildung und ist auswärtig untergebracht, können Eltern den steuerlichen Ausbildungsfreibetrag nach §33a EstG geltend machen, wenn für dieses Kind Anspruch auf Kindergeld oder Kinderfreibetrag besteht. Dieser beträgt aktuell 1.200 Euro. Der Betrag steht jedem Elternteil grundsätzlich zur Hälfte zu. Die Voraussetzungen für den Freibetrag werden im Gegensatz zu anderen steuerlichen Freibeträgen auf

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

monatlicher Basis vom Finanzamt berechnet und geprüft. Das heißt, der Freibetrag wird für jeden Monat gewährt, in dem die Voraussetzungen für mind. einen Tag erfüllt sind (§ 33a EStG).

Antragsstellung: Wenn Anspruch auf den Ausbildungsfreibetrag besteht, kann dieser über die Einkommenssteuererklärung beantragt werden. Das Finanzamt zieht den Freibetrag dann bei der Berechnung der Einkommenssteuer ab.

Ehegattensplitting

Inhalt und Leistungsberechtigte: Das Ehegattensplitting nach § 32a EStG ermöglicht Ehepaaren und eingetragenen Lebenspartner:innen, eine gemeinsame steuerliche Veranlagung. Eine Voraussetzung ist, dass beide Partner nicht dauerhaft getrennt leben und beide unbeschränkt einkommenssteuerpflichtig sind. Beim Ehegattensplitting wird die Summe der beiden zu versteuernden Einkommen gebildet, halbiert und als zwei gleich hohe Einkommen besteuert. Dieses Verfahren eignet sich insbesondere, wenn beide Partner:innen relativ hohe Einkommen beziehen oder wenn das Einkommen zwischen den Partner:innen ungleich verteilt ist.⁵⁰

Antragsstellung: Für die Beantragung geben die Ehegatten in ihrer jährlichen Einkommenssteuererklärung an, ob sie eine Einzel- oder Zusammenveranlagung (Ehegattensplitting) wünschen. Eine gesonderte Beantragung muss nicht erfolgen.

Steuerlicher Abzug von Kinderbetreuungskosten

Inhalt und Leistungsberechtigte: Kosten, die bei der Betreuung eines Kindes unter 14 Jahren durch Babysitter, Kindergarten, Tagesmutter oder Hort entstehen, können Eltern als Sonderausgaben in ihrer Einkommenssteuererklärung geltend machen. Dies ist jedoch nur für zweidrittel der Kosten für Dienstleistungen und bis zu einem Höchstbetrag von 4.000 Euro je Kind möglich. Die gesetzliche Verankerung zum steuerlichen Abzug der Kinderbetreuungskosten findet sich in §10 Abs. 1 Nr. 5 EStG. Voraussetzung ist, dass das Kind oder Pflegekind im gemeinsamen Haushalt lebt. Für Stief- oder Enkelkinder gilt die Regelung nicht. Die Altersgrenze gilt nicht, wenn sich das Kind aufgrund einer körperlichen oder geistigen oder seelischen Behinderung nicht selbst versorgen kann (§10 Abs. 1 Nr. 5 EStG).

Antragsstellung: Eltern führen die betreuenden Dienstleistungen als Sonderausgaben in ihrer Einkommenssteuererklärung an. Zusätzlich müssen die Rechnungen und Nachweise der Zahlungen beigelegt werden.

2.3. Personas: Komplexität der Leistungen im Kontext der Familien

Die Inanspruchnahme und die Wahrnehmung der staatlichen Leistungen für Familien ist auf Seiten der Anspruchsberechtigten im Wesentlichen abhängig von der persönlichen Lebenssituation und dem damit verbundenen Bedarf an unterstützenden Familienleistungen. Auf der Basis von drei gebildeten Personas werden Menschen in unterschiedlichen Lebenssituationen und ihr Zugang zu den Leistungen innerhalb ihrer jeweiligen Situation betrachtet. Die hier gebildeten Personas sind auch für die Bewertung der Szenarien (Kapitel 0) dar.

Familie 1 – Die traditionelle Familie

Die Familie entspricht dem eher traditionellen Familienbild, welches auch im Grundgesetz abgebildet ist. Beide Elternteile gehen einer abhängigen Erwerbstätigkeit nach und beziehen ein Einkommen im oberen Mittelfeld. Die Mutter ist schwanger und befindet sich derzeit im

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Mutterschutz. Der fünfjährige Sohn besucht den Kindergarten.



digitalavers

digitalaffin

Verständliche Sprache



Automatisierter Antrag



arbeitssuchend

beschäftigt

Informationsgrad



Die Familie ist für folgende Familienleistungen berechtigt:

- **Kindergeld**
Behörde: BA (Kindergeldkasse)
- **alternativ: Steuerlicher Kinderfreibetrag**
Behörde: Finanzamt
- **Mutterschaftsgeld** (aufgrund der bevorstehenden Entbindung)
Behörde: Bundesamt für Soziale Sicherheit / Krankenkasse
- **Elterngeld** (nach der Geburt des Kindes)
Behörde: Elterngeldstelle des Bundeslandes
- **Steuerlicher Abzug von Kinderbetreuungskosten**
Behörde: Finanzamt (ergänzend: Gemeinde zur Berechnung der Kindergartenbeiträge)

Aufgrund des Einkommens der Eltern beziehen die Eltern keine Transferleistungen, sind jedoch sowohl für Versicherungs- wie für Familienleistungen anspruchsberechtigt.

Nach §1 BKG sind die Eltern für die grundlegende Versorgung ihrer Kinder zum Erhalt eines einkommensunabhängigen Kindergeldes berechtigt. Dabei wird das Kindergeld je Kind gewährt. Die Beantragung erfolgt entweder bei der zuständigen Familienkasse oder online bei der BA. Dieses kann entweder ausgedruckt unterschrieben an die zuständige Familienkasse gesandt oder vollständig digital über das Elektronische Steuererklärungsportal ELSTER beantragt werden.

Eine alternative Leistung hierzu stellt der steuerliche Kinderfreibetrag (inkl. dem Freibetrag für Betreuungs-, Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf) in Höhe von aktuell 8.952 Euro pro Jahr für beide Elternteile zusammen dar. Kindergeld und Kinderfreibetrag sind zwei sich gegenseitig ausschließende Leistungen. Eltern können also nur eine Form der Begünstigung erhalten. Bei Abgabe der Steuererklärung prüft das Finanzamt automatisch, mit welcher Leistung der Elternteil bessergestellt ist (Günstigerprüfung). Es muss hierbei kein gesonderter Antrag gestellt werden.⁵¹

Da sich die Mutter zudem aufgrund ihrer Schwangerschaft gemäß § 3 MuSchG im Mutterschutz befindet, besteht ein Anspruch auf Mutterschaftsgeld. Dieses wird als steuerfinanzierte Leistung abhängig von ihrem Krankenversicherungsstatus vom Bundesamt für Soziale Sicherheit oder der gesetzlichen Krankenkasse gezahlt. Der Antrag kann online oder als Papierantrag beim Bundesamt für Soziale Sicherheit gestellt werden.⁵² Es ist einkommensabhängig und begrenzt auf 210 EUR.

Für die Betreuung des Neugeborenen für bis zu 12 Monate. Soweit beide Elternteile Elternzeit nehmen, verlängert sich der Bezugszeitraum insgesamt auf 14 Monate. Der Anspruch ist bedarfsunabhängig und abhängig vom Einkommen der Elternteile, jedoch gedeckelt auf maximal 1.800 EUR. Eltern können mit dem Elterngeldrechner des BMFSFJ ihren Anspruch selbst online ermitteln, jedoch nicht unmittelbar aus dem Elterngeldrechner heraus beantragen. Der Antrag muss über ElterngeldDigital ausgefüllt und unter Beifügung der notwendigen Nachweise schriftlich beantragt werden.

Weiterhin sind die Eltern berechtigt, die Kosten, die für die Betreuung ihres Sohnes durch Babysitter, Kindergarten, Tagesmutter oder Hort entstehen, selbstständig in Form von Sonderausgaben in ihrer Einkommenssteuererklärung geltend zu machen. Dies ist jedoch nur für

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

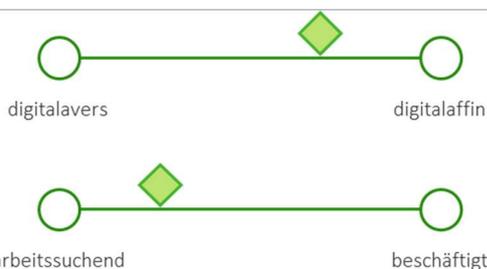
2/3 der Kosten für Dienstleistungen und bis zu einem Höchstbetrag von 4.000 Euro je Kind möglich. Indirekt werden sie durch die Gemeinden gefördert, wenn der Sohn einen Kindergarten besucht und hierfür die Kindergartenbeiträge durch die Gemeinde zu berechnen sind.

Bewertung der Komplexität

Aufgrund der Schwangerschaft beziehungsweise der Geburt hat die Familie Anspruch auf **vier verschiedene Leistungen** innerhalb eines sehr eng begrenzten Zeitraumes. Diese ist bei drei unterschiedlichen Behörden auf unterschiedlichen Wegen und nur teilweise digital zu beantragen. Hierbei werden zwei unterschiedlichen Einkommensbegriffe zugrunde gelegt. Eine Verknüpfung dieser Leistungen wäre grundsätzlich möglich, da die Einkommensverhältnisse über das Finanzamt bekannt sind. Da beispielsweise der Zeitpunkt des Beginns des Mutterschutzes durch die Mutter an den Arbeitgeber und die Geburt des Kindes über das Einwohnermeldeamt angezeigt wird, während bei einer Verknüpfung der Daten ein antragsloses Verfahren grundsätzlich möglich. Eine Bedarfsprüfung erfolgt nicht.

Familie 2 – Der alleinerziehende Vater mit Kind

Der Vater ist alleinerziehend einer fünfjährigen Tochter, die vor dem Übertritt vom Kindergarten in die Grundschule steht. Nach der Insolvenz seines Arbeitgebers ist er derzeit arbeitslos, besucht jedoch eine durch die *Bundesagentur für Arbeit* finanzierte Umschulung in Teilzeit. Er arbeitet auf Basis eines Minijobs in einer Eisdielen, was der *Bundesagentur für Arbeit* bekannt ist und er sich hier innerhalb der Freigrenzen bewegt. Er bezieht Arbeitslosengeld als Versicherungsleistung. Aufgrund der fehlenden Unterhaltszahlungen durch die Mutter der Tochter erhält er Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz. Die Mutter des Vaters ist pflegebedürftig und lebt im gemeinsamen Haushalt. Aufgrund zu geringer Rentenansprüche bezieht sie ergänzend Leistungen der Grundsicherung.



Verständliche Sprache



Automatisierter Antrag



Informationsgrad



Die Familie ist für folgende Familienleistungen berechtigt:

- **Arbeitslosenversicherung**
Behörde: Bundesagentur für Arbeit
- **Kindergeld**
Behörde: Bundesagentur für Arbeit (Kindergeldkasse)
- **KiZ**
Behörde: Bundesagentur für Arbeit (Kindergeldkasse)
- **BuT-Leistungen**
Behörde: Wohngeldstelle der Kommune
- **Unterhaltsvorschuss**
Behörde: örtliche Unterhaltsvorschussbehörde
- **Wohngeld**
Behörde: Wohngeldstelle der Kommune
- **Sozialhilfe, Hilfe zur Pflege**
Behörde: Sozialamt
- **steuerlicher Entlastungsfreibetrag für Alleinerziehende**
Behörde: Finanzamt

- **Steuerlicher Abzug von Kinderbetreuungskosten**

Behörde: Finanzamt (ergänzend: Gemeinde zur Berechnung der Kindergartenbeiträge)

Ebenso wie die erste Familie ist der Vater zur Beantragung von Kindergeld bei der zuständigen Familienkasse vor Ort berechtigt. Aufgrund des Verlusts des Arbeitsplatzes bezieht er Arbeitslosengeld I als Versichertenleistung von der BA. Diese Leistung wird vorrangig zu weiteren Sozialleistungen gewährt und richtet sich nach dem Brutto-Arbeitsentgelt der vergangenen 36 Monate⁵³. Der Antrag hierzu kann online bei der BA gestellt werden.

Aufgrund fehlender Unterhaltszahlungen der Mutter ist der Vater zudem für den Bezug von Unterhaltsvorschuss nach dem Unterhaltsvorschussgesetz berechtigt. Hiernach haben Kinder, die bei einem alleinerziehenden Elternteil leben, ein Recht auf eine staatliche Vorschusszahlung zum Unterhalt, wenn der andere Elternteil nicht oder nur teilweise seiner Unterhaltsverpflichtung nachkommt. Die Beantragung und Beratung zur Leistung erfolgen bei der Unterhaltsvorschussstelle des Jugendamts vor Ort. Der Antrag muss schriftlich gestellt werden. Teilweise haben die Antragsbehörden im Rahmen des OZG bereits Onlinedienste bereitgestellt.⁵⁴

Reicht der Unterhaltsvorschuss für die Deckung des Lebensunterhalts des Kindes nicht aus, bezieht der Vater ergänzend die Leistung des Kinderzuschlags (KiZ), geregelt in § 6a BKGG, beantragen. Der KiZ dient als einkommensabhängiger Ergänzungszuschlag zum Kindergeld. Die Beantragung und Auszahlung des KiZ erfolgen, genau wie beim Kindergeld, bei und durch die zuständigen Familienkassen in den Kommunen. Auf der Website der BA kann die Beantragung digital erfolgen und wird an die zuständige Familienkasse weitergeleitet.⁵⁵

Sobald der Vater KiZ bezieht, ist er auch für den Erhalt von BuT-Leistungen (sogenannte BuT-Leistungen oder auch Bildungspaket genannt) berechtigt. Diese Leistungen sollen das Kind in seiner persönlichen Entfaltung und bei der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben fördern. Eltern sind nach §6b des BKGGs für die Beziehung von BuT-Leistungen berechtigt, wenn sie die Bürgergeld, Wohngeld, Sozialhilfe, Sozialgeld, KiZ oder Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten. Zudem besteht ein Anspruch auf die Leistungen, wenn die Eltern zwar sonst keine Sozialleistungen beziehen, aber die Bedarfe ihres Kindes speziell im Bereich der Bildung und gesellschaftlichen Teilhabe nicht decken können.⁵⁶ Das Bildungspaket umfasst Geld- und Sachleistungen in Form von Gutscheinen oder Direktzahlungen (je nach Kommune individuell ausgestaltet) im Bereich des Schulbesuchs (Teilnahme an Ausflügen in Schule und Kita, Schülerbeförderung, Lernförderung, Ausstattung mit Schulbedarf, Mittagsverpflegung etc.) und der Freizeitgestaltung (Mitgliedschaft in Sportvereinen etc.). Die Beantragung erfolgt entweder automatisiert bei Bewilligung einer anderen Grundleistung (wie Bürgergeld oder Sozialgeld) oder über die Beratungsstellen zum Bildungspaket vor Ort. Dies sind in der Regel die Jobcenter, Sozialämter oder andere kommunale Träger in der Gemeinde, Stadt oder im Landkreis.

Aufgrund der geringen Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung und der hohen Ortsmiete bezieht der Vater weiterhin Wohngeld. Das Wohngeld wird von der zuständigen Wohngeldbehörde der jeweiligen Gemeinde- oder Kreisverwaltung gezahlt. Relevant für die Errechnung des Wohngelds sind das Einkommen des Antragsstellenden, zu dem beispielsweise auch Lohnersatzleistungen wie Arbeitslosengeld I oder auch sonstige Einnahmen wie Unterhaltsvorschuss zählen. Nicht zum Einkommen zählen Kindergeld, KiZ und Elterngeld bis zu einem gedeckelten Betrag von 300 Euro monatlich.⁵⁷

Für die im Haushalt lebende pflegebedürftige Mutter des Vaters, die keine Rentenansprüche hat, treten Leistungen im Rahmen der Sozialhilfe nach SGB XII in Kraft. Diese Leistungen sollen nicht erwerbsfähigen Personen sowie Personen oberhalb der Regelaltersgrenze bei der Deckung ihrer notwendigen Bedarfe unterstützen. Die Leistungen nach SGB XII sind nachrangig zu anderen Einkommensarten wie Rente oder Grundsicherung für Arbeitssuchende (Bürgergeld), d.h. es muss zunächst durch die Sozialhilfebehörde geprüft werden, ob eine Erwerbsunfähigkeit des Antragsstellenden vorliegt und andere vorrangigere Leistungsansprüche bestehen.⁵⁸ Die

Leistungen um umfassen den Regelsatz und die Kosten für die Unterkunft sowie den anteiligen Kosten für Heizung und Warmwasser (§ 41-46 SGB XII). Aufgrund ihrer Schwerbehinderung erhält sie einen Mehrbedarf zwischen 12 und 60 Prozent des Regelbedarfs. Bei der Berechnung der Leistungen zur Grundsicherung im Alter werden neben dem eigenen Vermögen und den Rentenbezügen des Antragsstellenden, auch die des getrenntlebenden Ehegattens oder der Ehegattin, des eingetragenen Lebenspartners oder -partnerin angerechnet.

Weiterhin bezieht die Mutter nach §§ 61 - 66 SGB XII Hilfe zur Pflege beantragen. Da die Mutter nicht in der Pflegeversicherung versichert ist und der Vater selbst nicht im Rahmen der Unterhaltspflicht leistungsfähig ist, übernimmt das Sozialamt die Kosten in Abhängigkeit des Pflegegrads. Da die Mutter Pflegegrad 2 aufweist, hat sie einen Anspruch auf Leistungen zur Pflege (§§ 61-66 SGB XII; z.B. Übernahme der Pflegehilfsmittel, die Bereitstellung digitaler Pflegeanwendungen oder die Gewährleistung von häuslicher Pflege, Kurzzeitpflege oder stationäre Pflege).

Dem Grunde nach hat der Vater auch Anspruch auf die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten, da die Tochter den Kindergarten besucht. Aufgrund des fehlenden Erwerbseinkommens entfällt diese Leistung, allerdings hat er im Rahmen der kommunalen Regelung für die von der Gemeinde betriebenen Kindergarten Anspruch auf eine Beitragsfreistellung für den Kindergartenplatz.

Bewertung der Komplexität

Insgesamt bezieht die gesamte Familie **acht verschiedene staatliche Leistungen** als Versicherungs-, Familien- und Transferleistungen. Diese sind bei sechs verschiedenen Stellen zu beantragen, die teilweise auch über Onlineverfahren zur Beantragung verfügen. Dabei sind insgesamt mindestens vier verschiedene Einkommensbegriffe und drei verschiedene Begriffe der häuslichen Lebensgemeinschaft anzulegen. Vier der acht Leistungen sind bedarfsabhängig. Inwieweit die Gemeinde für die Beitragsfreistellung eine eigene Berechnung des Einkommens erfolgen muss, hängt von der Regelung der Gemeinde ab.

Aufgrund der Verknüpfung der Leistungen bedarf es einer umfangreichen Einzelfallberechnung in den einzelnen Behörden. Diese bauen teilweise aufeinander auf, so dass eine Beantragung zwar zu einem Zeitpunkt erfolgen kann, aufgrund der jeweils zu erfolgenden Verrechnungen entweder nach und nach berechnen oder umfangreiche Rückrechnungen erforderlich sind. Sollte das Einkommen des Vaters über der Freigrenze liegen und schwankend sein, ist die Berechnung monatlich neu vorzunehmen und es können aufgrund der Rückrechnung Rückforderungen gegenüber dem Vater entstehen.

Familie 3 – Die Patchworkfamilie

Bei der Familie handelt es sich um eine Patchworkfamilie. Die Familie ist bestrebt, ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln zu decken, kann dies jedoch aufgrund der persönlichen Verhältnisse nicht vollständig umsetzen. Beide Elternteile beziehen schwankende Einkommen. Der Vater hat einen 16jährigen Sohn in die Ehe mitgebracht, die Mutter hat eine 14jährige Tochter.

Die Tochter hat eine körperliche Behinderung und ist hierfür auf ambulante Pflegeleistungen angewiesen. Die gesamte Familie ist auf Bürgergeld-Leistungen gewiesen, da die Eltern derzeit nur einem Minijob nachgehen können. Der Vater ist vor Kurzem als Spätaussiedler anerkannt worden und derzeit in Qualifizierungsmaßnahmen.

Die Mutter ist schwanger im fünften Monat und erwartet Zwillinge. Der Sohn hat einen qualifizierten Hauptschulabschluss und befindet sich in einer Ausbildung. Hierfür bezieht er AusbildungsbafoG.

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen



Die Familie ist für folgende Familienleistungen berechtigt:

- **Kindergeld**
Behörde: BA (Kindergeldkasse)
- **KiZ**
Behörde: BA (Kindergeldkasse)
- **Bürgergeld**
Behörde: Jobcenter
- **BuT-Leistungen**
Behörde: Jobcenter
- **BaföG**
Behörde: BaföG-Amt der Kommune
- **Persönliches Budget nach SGB IX**
Behörde: zuständiger Kostenträger (hier: Krankenkasse)
- **Elterngeld / Elterngeld Plus** (perspektivisch nach der Geburt des Kindes)
Behörde: Elterngeldstelle des Bundeslandes
- **Mutterschaftsgeld** (aufgrund der bevorstehenden Entbindung)
Behörde: Krankenkasse
- **Sozialhilfe, Hilfe zur Pflege**
Behörde: Sozialamt
- **steuerlicher Entlastungsfreibetrag für Alleinerziehende**
Behörde: Finanzamt
- **Steuerlicher Abzug von Kinderbetreuungskosten**
Behörde: Finanzamt (ergänzend: Gemeinde zur Berechnung der Kindergartenbeiträge)

Auch in diesem Beispiel sind Mutter und Vater zunächst einkommensunabhängig zum Bezug von Kindergeld für ihre zwei im Haushalt lebenden Kinder berechtigt. Zudem bezieht die Familie Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II (Bürgergeld). Für die Kinder sind die Eltern berechtigt, BuT-Leistungen zu beziehen, die automatisch mit dem Bürgergeld-Bezug gewährt werden. Neben dem Regelsatz, von dem das Erwerbseinkommen abgezogen wird, hat die Familie Anspruch auf Erstattung der Kosten der Unterkunft sowie der pauschalierten Kosten für Heizung und Warmwasser. Auch die minderjährigen Kinder haben grundsätzlich Anspruch, wobei der KiZ-Anspruch vorrangig ist. So kann die Mutter beispielsweise ab der 13. Woche ihrer Schwangerschaft bis zum Entbindungstermin einen schwangerschaftsbedingten Mehrbedarf in Höhe von 17 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs beziehen.

Bei der Berechnung des Leistungsanspruchs für das Bürgergeld spielt es eine Rolle, ob der Antragsstellende in einer Haus- oder Bedarfsgemeinschaft mit anderen Personen lebt. In Abhängigkeit hiervon erfolgt eine Anrechnung des Einkommens und Vermögens der einzelnen Mitglieder in unterschiedlicher Höhe. Die Antragsstellung zum Bürgergeld erfolgt online über die Bundesagentur der Arbeit oder kann schriftlich an das zuständige Jobcenter vor Ort gesandt werden. Allerdings sind die SGB II-Leistungen nachrangige Leistungen, d.h. es muss zunächst geprüft werden, ob sich der Bedarf der Familie auch durch die Gewährung von KiZ und Wohngeld decken lassen.

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Die Familie erhält für die Tochter KiZ. So kann für Eltern eine Inanspruchnahme von Bürgergeld allein aufgrund der Erbringung des Kindesunterhalts verhindert werden. Die Überprüfung der vorrangigen Leistung von KiZ und Wohngeld übernimmt das Jobcenter selbstständig bei Bearbeitung des Antrags auf Bürgergeld. Sollte sich der vorrangige Anspruch auf KiZ und Wohngeld bewahrheiten, wird der oder die Leistungsbeziehende vom Jobcenter aufgefordert, den Antrag auf beide Leistungen gesondert jeweils bei der Familienkasse und der Wohngeldstelle zu stellen.

Für die körperlich behinderte Tochter der Familie bestehen Ansprüche nach SGB IX in Abhängigkeit des festgesetzten Pflegegrades. Auf Antrag wurde § 29 SGB XI ein persönliches Budget beantragt und gewährt, so dass Sach- und Dienstleistungen nicht mehr zusätzlich für die Pflege gewährt werden. Dieses Budget wird als Geldleistung in Höhe des individuell ermittelten Bedarfs der Tochter ausgezahlt. Nach § 14 SGB IX ist der leistende Rehabilitationsträger (hier: Integrationsämter) für die Gewährung verantwortlich. Dieser stimmt sich für die Ausführung des persönlichen Budgets mit den anderen Leistungsträgern ab.

Für die Ausbildung des 16-jährigen Sohnes wurde eine Unterstützungsleistung im Rahmen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) beantragt und gewährt. Da der BAföG-Anspruch vorrangig zum Bürger- oder Wohngeldanspruch besteht (§7 Abs. 5 SGB II), ist zu prüfen, ob das BAföG ausreichend ist; im vorliegenden Fall besteht ein ergänzender Anspruch auf Bürgergeld inklusive der anteiligen Kosten für Unterkunft, Heizung und Warmwasser. Die Beantragung des BAföG erfolgt elektronisch über die „BAföGdigital“ unter Verwendung eines selbst-erstellten Nutzerkontos oder der Online-Ausweis Funktion. Von dort wird der Antrag an die zuständigen örtliche Bearbeitungsstelle weitergeleitet.

Zudem haben die beiden Eltern perspektivisch ab Geburt ihres Kindes Anspruch auf Elterngeld, auch wenn beide in Bezug von Bürgergeld sind. Das Elterngeld ist vorrangig zum Bürgergeld zu beantragen, wird jedoch komplett als Einkommen auf die Leistung des Bürgergelds angerechnet. Lediglich Eltern, die vor der Geburt ihres Kindes erwerbstätig waren, erhalten einen Elterngeld-Freibetrag in Abhängigkeit ihres vorherigen Einkommens in Höhe von maximal 300 bzw. 150 Euro monatlich im Basiselterngeld bzw. ElterngeldPlus-Bezug (§ 10 Abs. 5 BEEG).

Für die im Haus lebenden Eltern der Familie ergeben sich ähnliche Ansprüche auf Sozialhilfe wie bei Familie 2. Auch hier ist für das Ehepaar eine Berechtigung auf Grundsicherung im Alter nach § 41-46 SGB XII über das zuständige Sozialamt (örtliche Träger) zu prüfen.

Bewertung der Komplexität

Die Familie hat in ihrer komplexen Zusammensetzung Anspruch auf 13 verschiedene Versicherungs-, Transfer- und Familienleistungen. Diese sind bei sieben verschiedenen Behörden getrennt voneinander zu beantragen. Dabei kommen drei verschiedene Einkommensbegriffe und drei unterschiedliche Definitionen der häuslichen Lebensgemeinschaft zum Tragen. Fünf Leistungen sind hierbei bedarfsabhängig.

Ebenso wie bei der zweiten Familie bedarf es einer umfangreichen Einzelfallberechnung in den einzelnen Behörden, die jeweils aufeinander aufbauen und so gegebenenfalls Nachberechnungen erfordern, wenn hierauf Vorschüsse gezahlt wurden. Aufgrund des schwankenden Einkommens der Eltern variieren die Leistungen monatlich, so dass aufgrund des Grundsatzes, dass Sozialleistungen im Voraus zu Zahlen sind, generell monatlich eine Nachberechnung mit erheblichem behördlichem Aufwand und unter Vorlage der Einkommensnachweise zu erfolgen hat.

Das Finanzamt kann hier außen vorgelassen werden, weil die Einkommen den Steuerfreibetrag nicht übersteigen. Andernfalls wäre hierbei ein weiterer Einkommensbegriff anzulegen.

Conclusio der Komplexitätsbetrachtung auf Personae-Ebene

Die Darstellung der Personas zeigt bereits, dass auch eine **Familie mit einer einfachen Fallgestaltung**, die sich grundsätzlich selbst versorgt und keine Transfer-, jedoch

Familienleistungen bezieht, einen erheblichen Aufwand für die Erlangung dieser staatlichen Leistungen aufwenden muss. Diese müssen bei mehreren Behörden beantragt werden, obwohl es aufgrund der bekannten Voraussetzungen und der Meldepflicht des Arbeitgebers (§ 15 MuSchG). Bereits diese Komplexitätsstufe verursacht Aufwenden, die aufgrund klarer Situationen wie den klar geregelten Zeitpunkten des Leistungseintritts, der Einkommenssituation oder einkommensunabhängigen Regelanspruchs durch ein weitgehend automatisiertes Verfahren reduziert werden könnte. Hier fehlt es aber insbesondere an den ineinandergreifenden, behördenübergreifenden Prozessen und Strukturen, soweit die differierenden Behörden aufrechtzuerhalten werden müssen.

Bei **komplexeren Fallgestaltungen** mit einem Zusammentreffen von einkommens- und bedarfsabhängigen Transferleistungen sowie Familienleistungen stellt sich das Bild in einer höheren Komplexitätsstufe dar. Durch das Ineinandergreifen einzelner Leistungen, die auf unterschiedlichen Definitionen desselben Sachverhaltes basieren und bei unterschiedlichen Behörden angesiedelt sind, ist sowohl für die Anspruchsberechtigten wie die Behörden einerseits zu Missverständnissen und andererseits zu hohen Aufwänden in der Dokumentation und Administration der Leistungen führen. Insbesondere bei sich permanent ändernden Einkommensverhältnissen im Rahmen des Transferleistungsbezuges zieht dies eine Neuberechnung bei allen Familienmitgliedern, die Transferleistungen beziehen, nach sich mit den erforderlichen Aufwänden.

Allein die Vereinheitlichung der Begriffswelten würde hier eine Reduzierung der Komplexität auf Seiten der Behörden und eine verbesserte Akzeptanz bringen. Dies zeigt sich am Beispiel des Einkommens: dieser ist für den Kindergeldzuschlag und den Unterhaltsvorschuss bei einem Kind jeweils getrennt aufgrund der unterschiedlichen Bestandteile (Tabelle 2) zu berechnen. Eine einheitliche Definition würde bereits ermöglichen, dass die Einkommensnachweise bei der Erstbehörde geprüft und das Einkommen verbindlich für alle Behörden festgestellt würde, wie dies beispielsweise im Statusfeststellungsverfahren (§ 7a Abs. 1 SGB IV) durch die Rentenversicherungsträger erfolgt.

Die unterschiedlichen Bewertungsparameter und die bislang fehlende Automatisierung beispielsweise in der Einspielung der Daten und der fehlenden Vernetzung der Behörden (siehe Kapitel 3) bedeutet einen hohen Vollzugsaufwand sowie die fortlaufende und vielfach realisierte Gefahr der Rückforderung von Leistungen.

Fussnoten

- ⁷ Otto von Bismarck, Gesammelte Werke (Friedrichsruher Ausgabe) 1924/1935, Band 9, S. 195/196
- ⁸ Bundesrat, Drucksache 505/93, S. 61.
- ⁹ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/909.
- ¹⁰ Christina Schaefer / Oliver Rottmann, Kommunen; in: Claudia Neu, Handbuch Daseinsvorsorge . Ein Überblick aus Forschung und Praxis, Bonn 2022, S. 98.
- ¹¹ In den Ländern Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen können die örtlichen und überörtlichen Träger die ihnen übertragenen Aufgaben auch auf kreisangehörige Gemeinden übertragen. In Bayern übernehmen die Großen Kreisstädte in Teilbereichen die Aufgaben des örtlichen Trägers.
- ¹² Wobei die Unterbringungsverpflichtung nicht dem Sozialstaatsprinzip, sondern dem Polizei- und Ordnungsrecht entspricht (h.L.,vgl.z.B. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 05.04.1996, 1 S 470/98). In der Realität ist dies jedoch eng mit den Leistungen des Sozialstaats wie die Absicherung des soziokulturellen Existenzminimums und der Unterstützung des Einzelnen in besonderen Lebenslagen verbunden.
- ¹³ VG Würzburg, Beschluss vom 19.01.2022 - W 5 E 22.54
- ¹⁴ Georg Cramer, Armut in Deutschland, Bonn 2016 (BpB Schriftenreihe 10003), S. 177.
- ¹⁵ Mehr Fortschritt wagen . Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit – Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP für die 21. Legislaturperiode, Berlin 2021 (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf>, Abruf 01.09.2023)
- ¹⁶ "Die Verantwortungsgemeinschaft ist ein innovatives Projekt, das Antworten auf eine veränderte Gesellschaft gibt", Interview mit Dr. Marco Buschmann, 10. August 2023 (https://www.bmi.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2023/0810_Donaukurier.html, Abruf 29.09.2023)
- ¹⁷ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Übersicht über Familienleistungen (<https://familienportal.de/familienportal/familienleistungen>, Abruf: 24.09.2023)
- ¹⁸ Bundesministerium der Justiz, Verantwortungsgemeinschaft – mehr Verantwortung füreinander, rechtlich abgesichert (https://www.bmi.de/DE/themen/gesellschaft/familie/ehe_nichteheliche_gemeinschaft/verantwortungsgemeinschaft/v_erantwortungsgemeinschaft_node.html, Abruf: 24.09.2023)
- ¹⁹ Statistisches Bundesamt, Familien (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Glossar/familien.html>, Abruf: 24.09.2023)
- ²⁰ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Kann ich Mutterschaftsgeld des Bundesamtes für Soziale Sicherung bekommen? (<https://familienportal.de/familienportal/familienleistungen/mutterschaftsleistungen/kann-ich-mutterschaftsgeld-des-bundesamtes-fuer-soziale-sicherung-bekommen--125020>, Abruf: 13.09.2023)
- ²¹ Bundesstiftung für Mutter und Kind, Ziel und Zweck (<https://www.bundesstiftung-mutter-und-kind.de/bumuki/ueber-uns/ziel-und-zweck>, Abruf: 13.09.2023)
- ²² Bundesstiftung für Mutter und Kind, [Bundesstiftung Mutter und Kind - Welche Hilfen gibt es? \(bundesstiftung-mutter-und-kind.de\)](https://www.bundesstiftung-mutter-und-kind.de), Abgerufen: 13.09.2023
- ²³ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Kindergeld (<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/familienleistungen/kindergeld/kindergeld-73892>, Abruf: 13.09.2023)
- ²⁴ Antrag unter: <https://web.arbeitsagentur.de/opal/kggo-antraggeburt-ui/auswahl>
- ²⁵ Bundesagentur für Arbeit, Kindergeld online beantragen – mit dem ELSTER-Zertifikat (<https://www.arbeitsagentur.de/news/kindergeldantrag-mit-elster>, Abruf: 13.09.2023)
- ²⁶ Nationaler Normenkontrollrat, Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht . Der modulare Einkommensbegriff, Berlin 2021, S. 52.
- ²⁷ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frau und Jugend, Elterngeld (<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/familienleistungen/elterngeld/elterngeld-73752>, Abruf: 13.09.2023).
- ²⁸ a.a.O.
- ²⁹ Bundesagentur für Arbeit, Kinderzuschlag: Anspruch, Höhe, Dauer, (<https://www.arbeitsagentur.de/familie-und-kinder/kinderzuschlag-verstehen/kinderzuschlag-anspruch-hoehe-dauer>, Abruf: 13.09.2023).
- ³⁰ Statistisches Bundesamt, Familienleistungen . Anträge auf Leistungen für Kinder aus einkommensschwachen Familien, Wiesbaden 2022, S. 15.
- ³¹ Bundesagentur für Arbeit, Kinderzuschlag beantragen, (<https://web.arbeitsagentur.de/kiz/ui/start>, Abruf: 13.09.2023).
- ³² Weiterführende Informationen lassen sich auf dem Familienportal des BMFSFJ finden: <https://familienportal.de/familienportal/familienleistungen/unterhaltsvorschuss>.
- ³³ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Unterhaltsvorschuss (<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/familienleistungen/unterhaltsvorschuss/unterhaltsvorschuss-73558>, Abruf: 13.09.2023).
- ³⁴ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Unterhaltsvorschuss (<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/familienleistungen/unterhaltsvorschuss/unterhaltsvorschuss-73558>, Abruf: 13.09.2023)
- ³⁵ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bildungspaket - Hier finden Sie Informationen zu den Leistungen des Bildungspakets (<https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Grundsicherung-Buergergeld/Bildungspaket/bildungspaket.html>, Abruf: 13.09.2023).

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

- ³⁶ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bildung & Teilhabe (<https://familienportal.de/familienportal/familienleistungen/bildung-und-teilhabe>, Abruf: 13.09.2023)
Statistisches Bundesamt, Familienleistungen - Anträge auf Leistungen für Kinder aus einkommensschwachen Familien, Wiesbaden 2023, S. 17.
- ³⁷ Dies gilt auch, wenn Eltern Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) oder die Ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundesversorgungsgesetz (BVG) beantragt haben.
- ³⁸ Statistisches Bundesamt (2022), Familienleistungen, S.136
- ³⁹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Leistungen und Bedarfe im Bürgergeld . Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§§ 41 - 46b SGB XII) (<https://www.bmas.de/DE/Soziales/Sozialhilfe/Leistungen-der-Sozialhilfe/leistungen-der-sozialhilfe-art.html#docf437a09c-5acd-4184-8466-9308f9c11f03bodyText2>, Abruf: 13.09.2023).
- ⁴⁰ Eine Hausgemeinschaft beschreibt das Zusammenleben mehrerer Personen auf familiärer Grundlage, die gemeinsam wirtschaften (§9 Abs. 5 SGB II). Eine Bedarfsgemeinschaft ist enger gefasst. Hier wird ein wechselseitiger Wille vermutet, füreinander einzustehen (§7 Abs. 3 SGB II). Nähere Erläuterungen siehe SGB II.
- ⁴¹ vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Leistungen und Bedarfe im Bürgergeld . Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§§ 41 - 46b SGB XII) (<https://www.bmas.de/DE/Soziales/Sozialhilfe/Leistungen-der-Sozialhilfe/leistungen-der-sozialhilfe-art.html#docf437a09c-5acd-4184-8466-9308f9c11f03bodyText2>, Abruf: 13.09.2023).
- ⁴² Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Sozialhilfe und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Bonn 2022, S. 22 (<https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/a207-sozialhilfe-und-grundsicherung.pdf>, Abruf: 13.09.2023).
- ⁴³ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Leistungen der Sozialhilfe,___A (<https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/a207-sozialhilfe-und-grundsicherung.pdf>, Abruf: 13.09.2023).
- ⁴⁴ Bundesministerium für Bildung und Forschung, Das BAföG: alle Infos auf einen Blick (https://www.xn--bafg-7qa.de/bafoeg/de/das-bafoeg-alle-infos-auf-einen-blick/das-bafoeg-alle-infos-auf-einen-blick_node.html, Abruf: 13.09.2023)
- ⁴⁵ Nationaler Normenkontrollrat, Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht, S. 28.
- ⁴⁶ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Freibeträge für Kinder,___A (<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/familienleistungen/freibetraege-fuer-kinder/freibetraege-fuer-kinder-73890>, Abruf: 13.09.2023).
- ⁴⁷ a.a.O.
- ⁴⁸ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Was sind Freibeträge für Kinder? (<https://familienportal.de/familienportal/familienleistungen/steuerentlastungen/was-sind-freibetraege-fuer-kinder--125198>, Abruf: 13.09.2023).
- ⁴⁹ Bundesministerium der Finanzen, Entlastungsbetrag für Alleinerziehende (§ 24b EstG), BMF vom 23.10.2017 (BStBl I S. 1432) - IV C 8 – S 2265-a/14/10005 – 2017/0877364 (<https://esth.bundesfinanzministerium.de/esth/2021/C-Anhaenge/Anhang-12a/Anhang-12a.html>, Abruf: 13.09.2023).
- ⁵⁰ Martin Bujard, Familienpolitische Geldleistungen, 24. Oktober 2023 (<https://www.bpb.de/themen/familie/familienpolitik/193715/familienpolitische-geldleistungen/#node-content-title-2>, Abruf: 29.09.2023).
- ⁵¹ vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Freibeträge für Kinder (<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/familienleistungen/freibetraege-fuer-kinder/freibetraege-fuer-kinder-73890>, Abruf: 13.09.2023).
- ⁵² Bundesamt für Soziale Sicherung, Mutterschaftsgeldstelle (<https://www.bundesamtsozialesicherung.de/de/mutterschaftsgeld/ueberblick/>, Abruf: 09.10.2023).
- ⁵³ Bundesagentur für Arbeit, Arbeitslosengeld: Anspruch, Höhe, Dauer (<https://www.arbeitsagentur.de/arbeitslos-arbeit-finden/arbeitslosengeld/finanzielle-hilfen/arbeitslosengeld-anspruch-hoehe-dauer>, Abruf: 09.10.2023).
- ⁵⁴ OZG Informationsplattform (https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de/iNG/app/detail?id=118265&nav=RegKO_RO&tb=projectdetails; Abruf: 10.10.2023)
- ⁵⁵ Antragsportal der Bundesagentur für Arbeit: <https://web.arbeitsagentur.de/kiz/ui/start>, Abruf: 13.09.2023
- ⁵⁶ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bildungspaket (<https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Grundsicherung-Buergergeld/Bildungspaket/bildungspaket.html>, 13.09.2023).
- ⁵⁷ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Arbeit und Einkommen mit Elterngeld (<https://familienportal.de/familienportal/familienleistungen/elterngeld/arbeitssituation>, Abruf: 10.10.2023).
- ⁵⁸ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Leistungen der Sozialhilfe (<https://www.bmas.de/DE/Soziales/Sozialhilfe/Leistungen-der-Sozialhilfe/leistungen-der-sozialhilfe-art.html>, Abruf: 13.09.2023)

3. Komplexitäten und Herausforderungen im aktuellen System

Durch die vorangegangene Analyse der Rechts- und Behördenlandschaft, ebenso wie die Durchführung der Interviews und Workshops wurde deutlich, dass die Komplexität der Sozialleistungslandschaft nicht nur in der Anzahl der Leistungen selbst, sondern auch in deren Organisation begründet liegt. In den Gesprächen mit Stakeholdern aus Verwaltung, Wissenschaft und den Verbänden wurden die Herausforderungen und Komplexitätstreiber identifiziert, die für den einerseits hohen Vollzugsaufwand und gleichzeitig auch auf Seiten der Antragstellenden einen hohen Aufwand in der Beibringung und Beantragungprozessen sorgen. Hier wurden die in der Literatur genannten Hürden bestätigt. Auch der neunte Familienbericht der Bundesregierung macht deutlich, dass die Leistungen für Familien zunehmend unübersichtlich sind und die Bürgerinnen und Bürger nicht vollumfänglich erreichen.⁵⁹ In Abbildung 7 wurden die wesentlichen Herausforderungen in den Kategorien technisch, organisatorisch und rechtlich dargestellt.



Abbildung 7: Übersicht der Herausforderungen im aktuellen System der Sozialleistungslandschaft

3.1. Rechtliche Komplexitäten

Die rechtliche Komplexität des Systems der Sozialsysteme lässt sich in zwei Bereichen beschreiben: einerseits spielt die Form der Ausgestaltung der Leistungen eine wesentliche Rolle, andererseits stellen die Rahmenbedingungen eine zentrale Frage für die Komplexität und die Verhinderung von deren Reduzierung dar.

3.1.1. Komplexitäten aus der Leistungsgestaltung

Eine grundlegende Frage, die die Komplexität bestimmt, ist die historisch gewachsene Gesetzeslandschaft durch Aneinanderreihung verschiedener Maßnahmen und Leistungspakete.⁶⁰ Bestehende rechtliche Regelungen im Sozial- und Steuerrecht wurden über die Jahre immer mehr stärker erweitert und verfeinert. Zwar gab es 2005 mit der Hartz IV-Gesetzgebung eine Zusammenführung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe sowie der darin involvierten Behörden. Gleichzeitig wurden jedoch zahlreiche weitere Leistungen geschaffen mit jeweils eigenen Behörden.

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Hier werden nicht nur die bestehenden Regelungen ergänzt, sondern auch aus politischen Gründen eigene gesetzliche Regelungen geschaffen, mit denen neue systemisch neue Definitionen für beispielsweise für das Einkommen⁶¹ eingeführt wurden. Die gegenseitigen Anrechnungsvorschriften sowohl über die häusliche Lebensgemeinschaft wie auch Einkommensberechnungen lösen eine immer stärkere Komplexität aus. Die sich auch in den umfangreichen Artikelgesetzen symbolisieren.

Die Komplexität zeigt sich dabei bereits in der Entwicklung der Gesetze. Neue gesetzliche Regelungen sind nur über umfangreiche Artikelgesetze möglich, da neben dem eigentlichen Regelungsgehalt auch die Änderung zahlreicher weiterer Gesetze erforderlich ist. Hierdurch entwickelte sich ein nicht abgestimmtes, rechtliches Gefüge, welches zu Überschneidungen bei den behördlichen Zuständigkeiten und zu Unklarheiten in der Rechtsdefinition führt. Gleichzeitig führt die die Aufteilung in unterschiedliche Regelungen zu einer divergierenden Rechtsprechung allein durch die Zuständigkeit verschiedener Senate bis zum Bundessozialgericht.⁶²

Aus den zahlreichen einzelgesetzlichen Regelungen entspringt der zweite zentrale Komplexitätspunkt, der auch in den sich widerstreitenden Ressortsichtweisen begründet liegt. Aufgrund fehlender einheitlicher Kriterien für den Bau des Sozialstaates werden für denselben Sachverhalt unterschiedliche Definitionen gesetzt und dabei nicht eine verwaltungsvereinfachende Sicht berücksichtigen.

Darstellen lässt sich dies beispielhaft am **Einkommensbegriff** (vgl. Tabelle 2), der je nach der federführenden Stelle – teilweise wie beim SGB II und SGB XII auch innerhalb desselben Ressorts wie dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales – im Gesetzgebungsprozess unterschiedlich definiert wird. Hier wird das Problem zwar im Grunde von allen staatlichen Stellen erkannt.⁶³ Die zentrale Schwierigkeit besteht jedoch darin, aus dieser gleichgerichteten Problemanalyse auch eine Lösung zu entwickeln und den Einkommensbegriff zu vereinheitlichen oder zumindest so zu gestalten, dass die unterschiedlichen Herangehensweisen komplexitätsreduzierend gehandhabt werden können („Modularer Einkommensbegriff“).

Das zentrale Problem hierbei ist jedoch, dass die Gesetzgebung nicht in einem gesamtheitlichen Denken stattfindet, sondern innerhalb des Ressortprinzips. Die Begrifflichkeit hat im Einzelfall ihre Begründung und wäre dann kein Problem, wenn zwischen den Rechtsgebieten – auch innerhalb des Rechts der sozialen Leistungen – keine Querbeziehungen bestehen würden. Die gegenseitigen Wechselbeziehungen und Abhängigkeiten verursachen jedoch auf den drei Ebenen der Behörden, der Bürgerinnen und Bürger und des Datenaustausches erhebliche Verwerfungen⁶⁴ und führt in der Verwaltung zu hohen Aufwänden in der Leistungsberechnung. In Tabelle 2 sind die allein in sieben zentralen Rechtsgebieten des Sozialbereiches verwendeten Einkommensbegriffe aufgeführt. Gerade vor dem Hintergrund, dass diese Rechtsgebiete nicht separat nebeneinander stehen, sondern ineinander greifen, wird deutlich, wie hoch der daraus resultierende Vollzugsaufwand ist, diese gegeneinander abzugleichen und zu einer Berechnung des gesetzlich definierten Sozialleistungsbetrages zu gelangen.

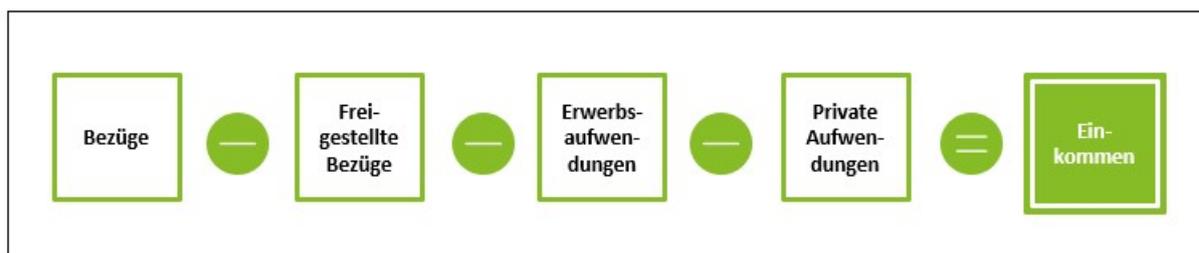
Tabelle 2 Übersicht über die Bestandteile und die Struktur des Einkommensbegriffs in verschiedenen Rechtsgebieten

	Einnahmen aus Erwerbstätigkeit	Einnahmen aus Vermögen	Einnahmen aus Sozialleistungen
Einkommenssteuerrecht	Einkommen aus selbstständiger und unselbstständiger Tätigkeit im Inland Geldwerte Leistungen	Einnahmen aus Vermögen und Vermietung / Verpachtung	
Bürgergeld / SGB II	Einkommen aus selbstständiger und unselbstständiger Tätigkeit im Inland Geldwerte Leistungen	Einnahmen aus Vermögen und Vermietung / Verpachtung	Einnahmen aus anderen Sozialleistungen

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

	Einnahmen aus Erwerbstätigkeit	Einnahmen aus Vermögen	Einnahmen aus Sozialleistungen
Sozialhilfe / SGB XII	Einkommen aus selbstständiger und unselbstständiger Tätigkeit im Inland ohne <ul style="list-style-type: none"> - Aufwandsentschädigungen § 1835a BGB bis Höchstsatz - Schulferientätigkeiten - Bei Personen bis 25 Jahren BaföG, §§ 51, 57 Abs. 1 SGB III - Einnahmen die nach § 3 Nr. 12, 26, 26a EStG begünstigt sind Geldwerte Leistungen	Einnahmen aus Vermögen und Vermietung / Verpachtung ohne <ul style="list-style-type: none"> - Erbschaften 	Alle Leistungen ohne <ul style="list-style-type: none"> - Leistungen nach SGB XII - Grundrenten nach BVG - Renten und Beihilfe nach BEG - Mutterschaftsgeld
Kindergeld-zusatzbetrag (geltendes Recht)	Einkommen aus anderen Quellen am Markt bis zu 45 Prozent	Einnahmen aus Vermögen und Vermietung / Verpachtung	Einnahmen zur Unterhaltssicherung nach Alter gestaffelt und der Ausbildungsförderung zu 100 Prozent
Kinderzusatz-betrag (Entwurf der Bundes-regierung)	Einkommen aus anderen Quellen bis zu 45 Prozent des Einkommens mit Ausnahme von <ul style="list-style-type: none"> - Leistungen nach dem BaföG, die zu 100 Prozent angerechnet werden - Unterhaltsleistungen für das Kind gestaffelt nach der Höhe der Unterhaltsleistungen im Verhältnis zum Kinderzusatz-betrag 	Einnahmen aus Vermögen und Vermietung / Verpachtung mit Ausnahme wenn das Vermögen die Höhe des Kinderzusatzbetrages übersteigt	
	Anzurechnen sind darüber hinaus das Einkommen der Eltern, wenn es den Gesamtbedarf der Eltern übersteigt. Dieses Einkommen wird zu 45 Prozent angerechnet, wenn es aus Erwerbseinkommen stammt und zu 100 Prozent aus allen anderen Einkommens-quellen.		Leistungen an die Eltern aus dem Regelbedarf (SGB II), Mehrbe-darfen nach §§ 21, 23 SGB II und den Bedarf für Heizung und Unterkunft
Eingliederungs-hilfe	Einkommen aus selbstständiger und unselbstständiger Tätigkeit im Inland Geldwerte Leistungen		
Elterngeld	Einkommen aus unselbstständiger Arbeit sowie Land-/Fortwirtschaft, Gewerbe und Selbstständigkeit Geldwerte Leistungen		
BaföG	Einkommen aus selbstständiger und unselbstständiger Tätigkeit im Inland Geldwerte Leistungen (auch aus dem Ausland)	Einnahmen aus Vermögen und Vermietung / Verpachtung	Einnahmen aus anderen Sozialleistungen oder Sozialversicherungen



Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Die unterschiedlichen Begriffsdefinition bereiten in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten. Für Antragstellende ist es in den unterschiedlichen Rechtsbereichen bereits schwierig nachzuvollziehen, welche Unterlagen sie bei der Beantragung von Leistungen vorzulegen haben. Bereits wenn innerhalb einer Gemeinschaft sowohl Leistungen nach dem SGB II und Leistungen nach dem SGB XII bezogen werden, tritt dieses Problem sehr deutlich auf und führt auch zur Fragestellung der Akzeptanz der behördlichen Entscheidungen.

Auf Seiten der Behörden führt die unterschiedliche Definition des Einkommens zu Problemen, die ineinandergreifenden Leistungen gegenseitig zu verrechnen und so abzustimmen, dass eine gesetzeskonforme Leistungsberechnung erfolgt. Hierbei ist auch die Vorrangigkeit von bestimmten Leistungen und Einkommensarten zu berücksichtigen, so dass sich die Berechnung des endgültigen Leistungsbetrages aus den unterschiedlichen Sozialleistungen erheblich verzögern kann. Zudem schränkt die unterschiedliche Einkommensdefinition mögliche Automatisierungsoptionen und insbesondere die politisch gewünschte antragslose Leistung erheblich ein.

Ähnlich verhält es sich mit der **häuslichen Lebensgemeinschaft** in den unterschiedlichen Rechtskreisen des Sozialrechts. Fallen in diesem Fall Leistungen nach dem SGB II, SGB XII sowie dem zukünftigen Kinderzuschlag in einer Gemeinschaft zusammen, ist die Form der Gemeinschaft in jedem einzelnen Rechtsgebiet unterschiedlich aufzulösen mit der Konsequenz der unterschiedlicher Berechnungsmodelle.

Tabelle 3 Begriffsdefinitionen für häusliche Lebensgemeinschaften

Bedarfsgemeinschaft (§ 7 Abs. 3 SGB II)	Haushaltsgemeinschaft (§ 39 Abs. 1 SGB XII)	Familiengemeinschaft (§ 9 BKG-E)
Der Begriff umfasst		
<ul style="list-style-type: none"> Eheleute, die nicht dauerhaft getrennt sind, eingetragene gleichgeschlechtliche Lebenspartnerinnen oder Lebenspartner, die nicht dauerhaft getrennt leben, oder Personen in einer Verantwortungs- und Einstehensgemeinschaft („eheähnliche Gemeinschaft“). 	<ul style="list-style-type: none"> Alle verwandten oder verschwägerten Personen bis zum 25. Lebensjahr Eigene Kinder über dem 25. Lebensjahr, die noch mit im Haushalt leben 	<ul style="list-style-type: none"> Unverheiratetes Kind bis zum 25. Lebensjahr Im gleichen Haushalt lebende Elternteile
<ul style="list-style-type: none"> Im Haushalt lebende Kinder bis zum 25. Lebensjahr, soweit sie nicht verheiratet oder ihren Lebensunterhalt aus eigenem Einkommen (einschl. Kindergeld oder Unterhalt) decken können <p>Im Falle von unverheirateten Kindern zwischen 15 und 25 Jahren gehören auch im Haushalt lebende Eltern zur Bedarfsgemeinschaft des Kindes.</p>	<p>Grundsicherung im SGB II</p> <p>In § 9 Abs. 5 SGB II wird der Begriff für die Grundsicherung verwendet, jedoch nicht definiert. Hier wird dies als Vermutungstatbestand angesehen, wenn Verwandte und Verschwägte im Haushalt von Beziehern von Grundsicherungsleistungen leben</p>	<p>Regelung BKG (geltendes Rechte)</p> <ul style="list-style-type: none"> Keine besonderen Regelungen, jedoch wird auf die Einkommen der Eltern Bezug genommen und die weiteren Kinder bei der Berechnung zu berücksichtigen sind

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Haushaltsmitglieder (§ 5 WoGG)	Einstandsgemeinschaft (§ 20 SGB XII)	Wohngemeinschaft (Gewohnheitsrecht)
<p>Neben der anspruchsberechtigten Person</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ehegatte und Lebenspartner im Haushalt, soweit nicht dauernd getrennt lebend • Haushaltsmitglieder, die gegenseitig besondere Verantwortung füreinander übernehmen • Haushaltsmitglieder, die in gerader Linie 2. und 3. Grades miteinander verschwägert sind • Pflegekinder eines Haushaltsmitglieds • Pflegeeltern eines Haushaltsmitglieds 	<ul style="list-style-type: none"> • Zusammenleben in einem ehe- oder lebenspartnerschaftsähnlichen Verhältnis • Anrechnung des Einkommens und Vermögens der Eltern bei Kindern, die in einer solchen Gemeinschaft leben (nicht umgekehrt) 	<p>Zusammenleben mehrerer Personen in einem gemeinsam genutzten Wohnquartier, die nicht familiär verbunden sind und bestimmte Einrichtungen gemeinsam nutzen.</p>

Hinzu treten noch besondere Konstellationen wie die Definition der „Verantwortungs- und Entstehungsgemeinschaft“ in § 7 Abs. 3a SGB II, mit denen der Gesetzgeber auf neue Formen des Zusammenlebens reagiert und Partner dann gemeinsam betrachtet, wenn der wechselseitige Wille zur gegenseitigen Verantwortungsübernahme annehmen kann. Dies ist unter anderem dann der Fall, wenn Partner länger und beispielsweise mit einem gemeinsamen Kind zusammenleben. Aufgrund der gleichzeitigen Beweislastumkehr kommt es hier regelmäßig zu Auseinandersetzungen, da diese Vermutung Auswirkungen auf die Regelsatzgestaltung (Tabelle 4) nach sich zieht.

Kritik an den unterschiedlichen Konstrukten außerhalb der bürgerlichen Ehe gibt es vor allem in Hinblick auf die Berücksichtigung des Partners einer eheähnlichen Gemeinschaft. Solche Beziehungen fänden für die Behörden nur dann Beachtung, wenn sie sich nachteilig auf Sozialleistungsansprüche auswirken. Kritisiert wird insbesondere, dass durch die unterschiedlichen Konstruktionen Partner auf Leistungen verwiesen werden sollen, auf die sie gar keinen Rechtsanspruch haben und die sie infolgedessen auch nicht vor Gericht einklagen könnten. Das Sozialgericht Düsseldorf⁶⁵ kritisierte diesbezüglich, dass ein Hilfebedürftiger auf Leistungen eines Dritten verwiesen werde, die dieser tatsächlich nicht erbringe und auch rechtlich nicht erbringen müsse. Die Antragstellenden haben keinen Rechtsanspruch auf Unterhaltsleistungen ihres Partners und können solche schon gar nicht einklagen.

Betrachtet man hierzu ergänzend das Steuerrecht, so wird deutlich, dass die Begriffsdefinitionen deutlich über das Maß des klassischen Familienbegriffs hinausgehen. Das Einkommenssteuerrecht setzt auf die Ausschließlichkeit der rechtlichen Verbindung über die Institute der Ehe und Lebenspartnerschaft sowie die gesetzliche Elternrolle.

Neben der unterschiedlichen Definition von Begriffen stellt die gegenseitige **Abhängigkeit der einzelnen Sozialleistungen** einen zentralen Komplexitätstreiber für den Sozialstaat dar. Dies lässt sich am Beispiel der geplanten Kindergrundsicherung (Kapitel 3.4) trotz der dort geplanten Komplexitätsreduzierung veranschaulichen. Der KiZ wird als eine nachrangige Leistung gewährt.

Durch die Anrechnung des Unterhaltsvorschusses als eigenes Einkommen wird über diesen Weg ergänzend dennoch ein Anspruch auf Kinderzuschlag bestehen. Bereits die unterschiedlichen Anspruchshöhen bei selben Alter zeigen jedoch, dass Höhen der (maximalen) Leistungen sorgen jedoch bereits für notwendige Differenzierungen in der Leistungsberechnung. Hinzu kommt jedoch, dass diese Leistungen bei zwei verschiedenen Behörden zu beantragen sind, hier zwei

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

unterschiedliche Berechnungen vorgenommen werden müssen und schlussendlich auch zwei unterschiedliche Bewilligungszeiträume vorliegen.

Beispielhaft ist dies in Abbildung 8 für die Kindergrundsicherung dargestellt. Der Kindergarantiebtrag gem. § 7 BKG-E ist eine generelle, einkommensunabhängige Leistung. Gleichzeitig tritt der Kinderzusatzbetrag gem. § 11 BKG-E hinter eigene Einkommensarbeiten wie Unterhaltsleistungen zurück (§ 10 BKG-E), wird jedoch nur zum Teil als Einkommen angerechnet. Gerade im Kontext der häuslichen Gemeinschaft aus Bedarfs-, Haushalts- oder Familiengemeinschaft (Tabelle 3) kommt hier ein zusätzlicher Bezug von Sozialleistungen aus anderen Bereichen in Betracht.

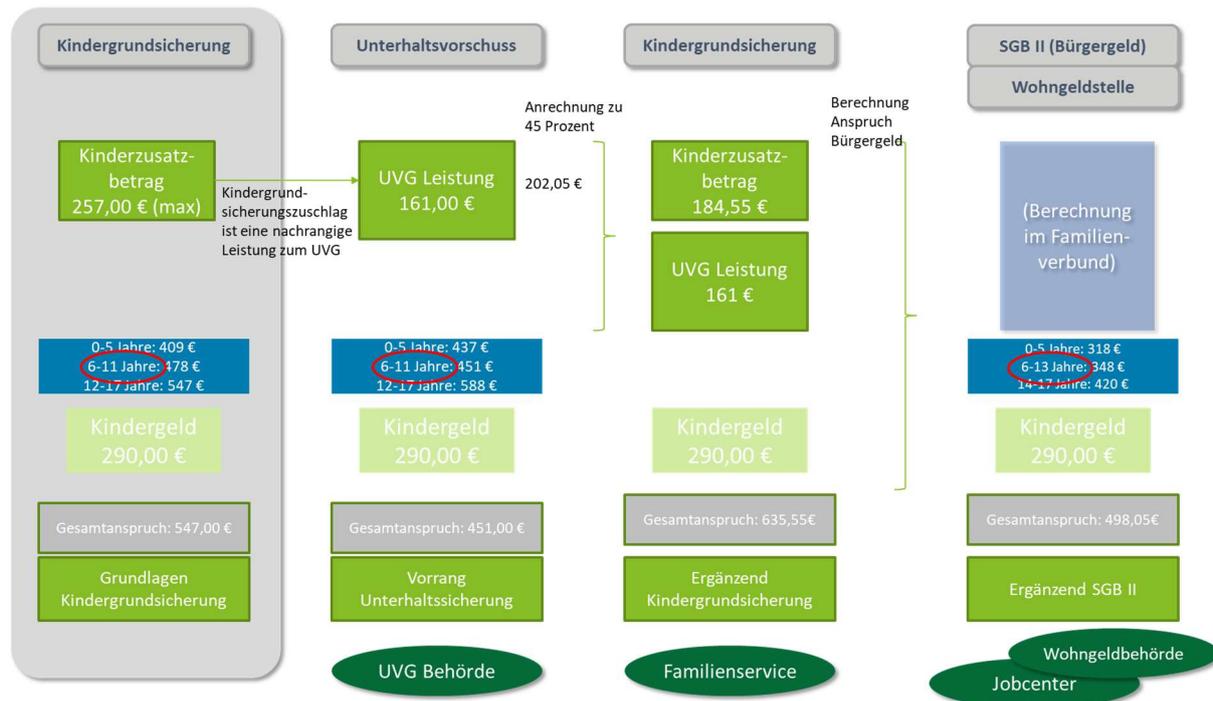


Abbildung 8 Abhängigkeiten von Sozialleistungen am Beispiel der geplanten Kindergrundsicherung

Während der Kindergeldzuschlag für sechs Monate gewährt wird und eine Änderung der Einkommensverhältnisse in diesem Zeitraum unberücksichtigt bleibt, wäre bei einer Veränderung der Einkommensverhältnisse der Unterhaltsvorschuss monatlich neu zu berechnen und damit gegebenenfalls der Kinderzuschlag wieder anzurechnen. Vor dem Hintergrund des bestehenden Familienverbundes, in dem Kinder leben, kommt hier zusätzlich dann als weitere Behörde das Jobcenter beziehungsweise Sozialamt und den Rechtskreisen des SGB II oder SGB XII sowie des Wohngeldes mit den hierauf spezialisierten Behörden indirekt hinzu.

Die zuvor für die neue Kindergrundsicherung beschriebene Situation der **unterschiedlichen Bedarfssätze** stellt ein über alle Rechtsgebiete gehendes Problem und die Steigerung der Komplexität dar (vgl. exemplarisch Abbildung 9). Der Komplexitätstreiber liegt hier in mehreren Faktoren

- Die unterschiedliche Definition der Begriffe für die im Grunde dieselbe Materie in den unterschiedlichen Rechtsbereichen führt dazu, dass bei Ineinandergreifen der unterschiedlichen Leistungsarten diese einerseits zusammenwirken, von den – zudem unterschiedlichen – Behörden jedoch getrennt zu betrachten sind.
- Unterschiedliche Regelsatzberechnungen in den einzelnen Rechtskreisen, die nicht aufeinander abgestimmt sind und jeweils eine unterschiedliche Grundlage besitzen.

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

- Die Zuständigkeit unterschiedlicher Behörden, die einerseits jeweils einen gesonderten Antrag verlangen mit unterschiedlichen Nachweispflichten. Andererseits muss jede Behörde für sich die jeweiligen Berechnungen durchführen, ist aber gleichzeitig auf die Zuarbeit der vorrangig leistenden Behörden angewiesen.

SGB II		ESStG	BGB
Regelsätze + Warmmiete		Kinderfreibetrag	Mindestunterhalt
Kinder 0 bis 5 Jahre 250€	Kinder 0 bis 18 Jahre Kosten der Unterkunft (104€*)	Kinder 0 bis 18 Jahre 431€	Kinder 0 bis 5 Jahre 369€
Kinder 6 bis 13 Jahre 308 €			Kinder 6 bis 11 Jahre 424€
Kinder 14 bis 17 Jahre 328€		Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf: Kinder 0 bis 18 Jahre 220€	Kinder 12 bis 17 Jahre 497€
Kinder 6 bis 18 Jahre Bildung und Teilhabe (ca. 25€*)			
Kinder 0 bis 18 Jahre (vorw. kommunale Realleistung)			

* Typisiert berechnete Richtwerte für angemessenen Wohnraum (im Jahr 2020) und den gewichteten durchschnittlichen Betrag der Leistungen für Bildung und Teilhabe lt. 12. Existenzminimumbericht und Starke-Familien-Gesetz

Abbildung 9 Mindestbedarfe minderjähriger Kinder im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht⁶⁶

Aufwandstreiber bei Anspruchsberechtigten und Behörden ist zudem, dass unterschiedliche Begünstigungen anstatt eines Gesamtbedarfs ermittelt und dabei auch die Leistungsgrenzen verschoben werden. So können sich Leistungsbeziehende von der Rundfunkgebühr befreien lassen bzw. haben Anspruch auf einen verminderten Rundfunkgebührensatz (§ 4 RBStV). Ein solcher ist jedoch bei der zuständigen Rundfunkanstalt zu beantragen, nachdem die Sozialbehörde den Leistungsbedarf festgestellt hat. Aufwandstreibend wird vorliegend ein weiteres Verwaltungsverfahren bei der Rundfunkanstalt in Gang gesetzt. Neben dem Antrag auf Befreiung von der Rundfunkgebühr müssen die Anspruchsberechtigten auch gesondert das Ende des Leistungsbezugs und damit der Möglichkeit der Rundfunkgebührenbefreiung melden, wodurch ein weiterer Verwaltungsvorgang ausgelöst wird. Hier werden nicht nur sachfremd die Rundfunkgebührenzahler belastet, sondern auch zusätzlicher Verwaltungs- und Antragsaufwand bei den Bürgerinnen und Bürgern generiert, der auch unmittelbar seitens der Sozialverwaltungen ausgeglichen werden könnte.

Andererseits werden komplexitätstreibend und für den Anspruchsberechtigten in nicht nachvollziehbarer Weise unterschiedliche Zahlungsbeträge definiert, wie dies beispielsweise beim Mehrbedarf für Warmwasser geschieht (Tabelle 4) erfolgt. Hier ist weniger die Frage der Berechnung

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

relevant, die von den Fachverfahren automatisiert vorgenommen werden. Jedoch fehlt hier die Akzeptanz, warum ein Kleinkind einen geringeren Bedarf an Warmwasser hat als ein Elternteil.

Tabelle 4 Höhe des Regelsatzes im SGB II-Bezug (Bürgergeld)

Alter	Regelsatz	Warmwassersatz	Anrechenbares Einkommen	
Regelbedarfsstufe 1 (z.B. Alleinstehende oder Alleinerziehende)	502 EUR	2,3 %	11,55 EUR	> 100 EUR: anrechnungsfrei > 520 EUR: 20 Prozent > 1.000 EUR: 30 Prozent
Regelbedarfsstufe 2 (z.B. Eheleute)	451 EUR	2,3 %	10,37 EUR	> 1.200 EUR: 90 Prozent (mit Kind bis 1.500 EUR)
Regelbedarfsstufe 3 (Kinder im elterlichen Haushalt zwischen 18-24 Jahren)	402 EUR	2,3 %	9,25 EUR	
Regelbedarfsstufe 4 (Jugendliche zwischen 15-18 Jahren)	420 EUR	1,4 %	5,88 EUR	
Regelbedarfsstufe 5 (Kinder zwischen 7-14 Jahren)	348 EUR	1,2 %	4,18 EUR	
Regelbedarfsstufe 5 (Kinder bis 7 Jahren)	318 EUR	0,8 %	2,54 EUR	

Die Komplexität wird im Zusammenschritt und unter Berücksichtigung des **Erwerbseinkommens durch die unterschiedlichen zeitlichen Bezugspunkte** gesteigert. Für die Ermittlung der Einkommenssteuer wird sich auf das Einkommen des abgeschlossenen Kalenderjahres bezogen (§ 25 Abs. 1 EStG) mit der Folge, dass dies für den laufenden Leistungsbezug nur bedingt verfügbar ist. Für abhängig Beschäftigte wird dem dadurch abgeholfen, dass im laufenden Bezug die laufenden Einkommen zur Berechnung genutzt werden und Sonderzahlungen im Zeitpunkt des Anfalls einbezogen werden. Die laufenden Zahlungen können über die Rentenversicherungsträger oder die Steuerbehörden erhoben werden. Für Selbstständige ist dies jedoch komplexer, da hier regelmäßig verlässliche Daten erst zwei Jahre nach Abschluss des Betrachtungszeitraumes feststehen und laufende Zahlungen nicht identifizierbar sind. Ein automatisierter Abruf der Daten scheitert jedoch hier und auch beim Bezug von Transferleistungen kommt es regelmäßig zu Abgrenzungsschwierigkeiten.

Eine andere zeitliche Komponente wird beim Bürgergeld, Kinderzuschlag oder beim Elterngeld betrachtet. Hier sind auch kürzere Zeiträume, unabhängig vom Kalenderjahr und nach einem flexiblen Zeitabschnitt relevant.⁶⁷ Eine Übersicht erlaubt hier Abbildung 10. Die unterschiedlichen Betrachtungsweisen hat dann zur Folge, dass bei einer Veränderung unterhalb der Zuwendungsperiode der bestehende Bescheid aufgehoben werden muss, eine Neuberechnung erfolgt und wieder erneut zu erlassen ist. Die differierenden Zeiträume führen somit zu einem erheblichen Mehraufwand, der auch Rückforderungen einschließt. Vor dem Hintergrund der relativ geringen Bagatellgrenze von 50 EUR (§ 40 Abs. 1 Satz 2 SGB II, § 110 Satz 2 SGB X) entsteht hier schnell ein hoher Verwaltungsaufwand, der die Höhe der Rückforderung übersteigt. Dieser ist selbst dann zurückzufordern, wenn der Anspruchsberechtigte alles in seiner Macht stehende getan hat, um die Überzahlung zu vermeiden.

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

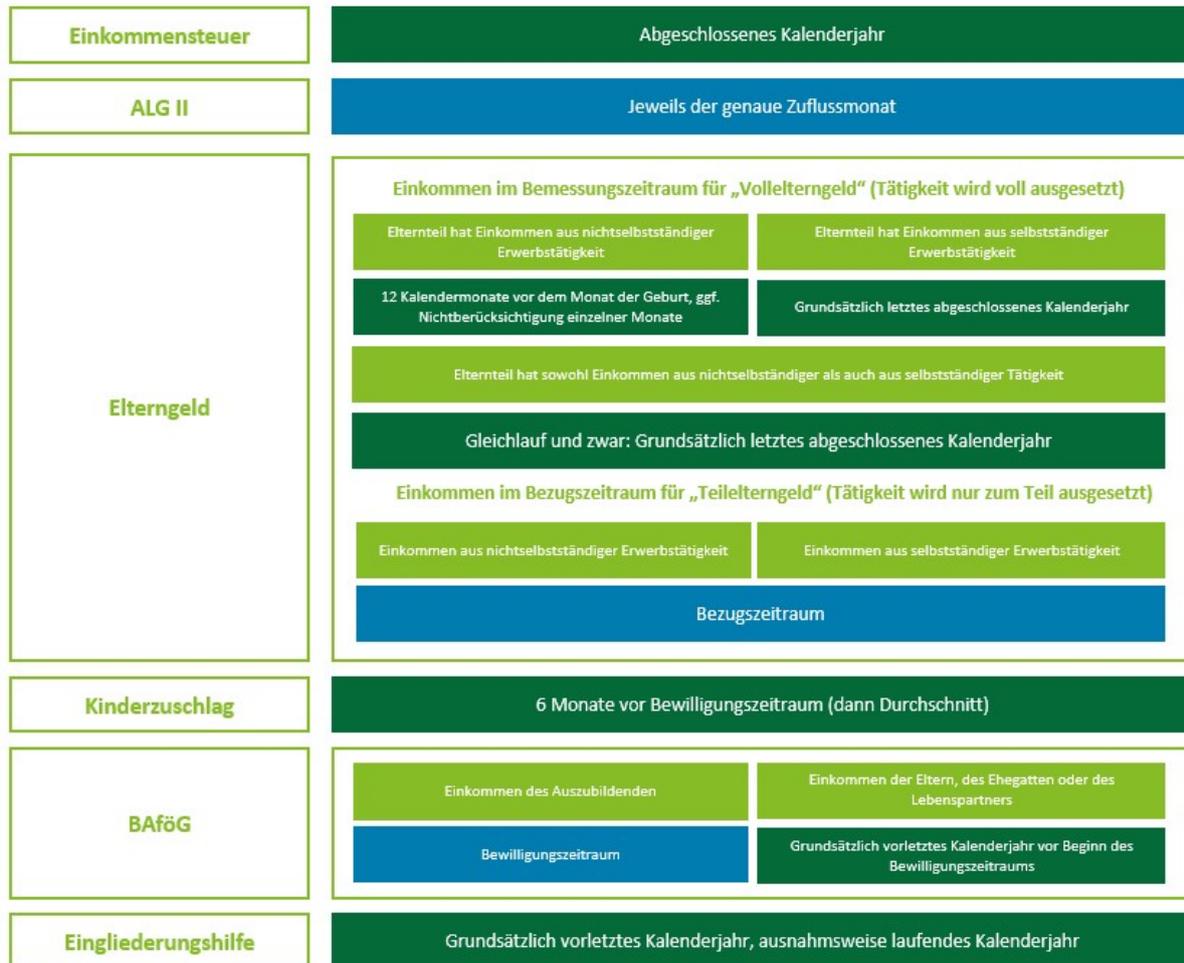


Abbildung 10 Bezugspunkte beim Einkommen innerhalb der verschiedenen Rechtsgebiete

In der Gesamtbetrachtung weist die Gestaltung der Leistungslandschaft im Sozialbereich durch die drei Faktoren

- der Parallelisierung von Leistungen mit derselben Zielrichtung in unterschiedlichen Rechtskreisen und der daraus folgenden differierenden Anwendungspraxis verschiedener Behörden und abweichender Rechtsprechung,
- die gegenseitige Verrechnung von Leistungen durch die Vor- und Nachrangigkeiten und der nicht vorhandenen Ausreichendheit von Leistungen sowie
- der unterschiedlichen Ausgestaltung der an sich selben Sachverhalte in abweichenden Begriffsdefinitionen

eine hohe Komplexität aus, die sich für die Anspruchsberechtigten wie für die Behörden zu hohen Aufwendungen führt. Damit einher geht eine für alle Beteiligten nicht mehr vorhandene Verständlichkeit der Regelungen des Sozialbereiches, was auch die Nachvollziehbarkeit und Akzeptanz negativ beeinflusst. Dieser Aufwand kann bei potenziell Anspruchsberechtigten eher abschreckend wirken, die ihnen zustehenden Leistungen in Anspruch zu nehmen⁶⁸ und somit wie eigentlich beabsichtigte Wirkung verfehlen.

3.1.2. Komplexitäten aus den Rahmenbedingungen

Davon abzugrenzen sind die **rechtlichen Rahmenbedingungen**, die im Grundsatz die gesamte öffentliche Verwaltung betreffen, aufgrund verschärfter Schutzvorschriften personenbezogenen

Daten im Sozialbereich jedoch noch einmal verstärkt werden. Im Rahmen der Interviews wie auch der eigenen Untersuchungen wurde deutlich, dass insbesondere eine Verknüpfung zwischen den Leistungsträgern auf erhebliche rechtliche Widerstände trifft.

Die Etablierung eines Datenaustausches scheitert heute insbesondere an der fehlenden Rechtssicherheit, die die Behörden verspüren. Die Datenschutzrechte (DSGVO, Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 8 Abs. 1 EMRK) sind heute sehr stark ausgeprägt und dem Staat ist es grundsätzlich untersagt, Personenprofile zu erstellen und insbesondere eine fehlende Einwilligung des Betroffenen dazu zu nutzen, die Bearbeitung seines Antrages zurückzustellen.⁶⁹ Dies bedeutet, dass die Behörde beispielsweise keine bevorzugte Bearbeitung auch nur implizieren darf, die durch eine Verknüpfung mit den Daten anderer Behörden grundsätzlich möglich wäre.

Rechtlich ist grundsätzlich eine Datenverknüpfung möglich, soweit sie zur Wahrnehmung der Aufgaben möglich ist. Hier spielt auch die Wahrnehmung eine Rolle: Antragstellende nehmen in der Regel an, dass einmal beispielsweise beim Jobcenter eingereichte Unterlagen wie Einkommensnachweise oder Mietverträge auch anderen Behörden zur Verfügung stehen. Gleichzeitig besteht für die Behörden jedoch die Verpflichtung, sich vorab den Datenaustausch genehmigen zu lassen, um auch innerhalb desselben Rechtsträgers (z.B. einer Stadtverwaltung) diese Unterlagen gemeinsam nutzen zu können.⁷⁰

Dabei sieht auch das bestehende Datenschutzrecht grundsätzlich die Möglichkeit des Datenaustausches zwischen den Behörden vor, wenn dies der Erfüllung der Aufgaben dient. Einzelne Beispiele wie die Stadt Marl zeigen, dass dies mit dem entsprechenden politischen Willen bereits jetzt funktioniert, wobei auch hier ausschließlich die Rechtskreise innerhalb der Marler Stadtverwaltung integriert wurden.⁷¹

In den Gesprächen wurde dabei deutlich, dass auch die Beratung durch Datenschutzbeauftragten der Behörden keine Rechtssicherheit erbringt. Die Datenschutzbeauftragten können im Vorfeld keine rechtsverbindliche Auskunft geben und würden durch den Aufbau weiterer gefühlter Hürden absichern wollen.⁷² Auch das Beispiel der Stadt Marl zeigt, dass ein behördenübergreifender, für die zerklüftete Sozialleistungslandschaft notwendiger Austausch von Daten einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Inwiefern dies mit dem Registermodernisierungsgesetz bereits ermöglicht wird, ist derzeit fraglich und kann nicht abschließend beantwortet werden. Mit dem Digitalen Familienleistungsgesetz wurde eine solche Regelung in einem begrenzten Bereich durch den Gesetzgeber geschaffen, um speziell das Bremer Projektes ELFE zu ermöglichen.⁷³

In diesem Rahmen spielt auch eine Rolle, dass für die Möglichkeit von Kombinationsanträgen nur eine unzureichende Möglichkeit besteht. Die Landeshauptstadt München hatte beispielsweise bereits 1998 mit dem ersten Sozialbürgerhaus eine integrierte und rechtsübergreifende Fallbearbeitung ermöglicht⁷⁴. Eine potenziell mögliche gemeinsame Antragstellung für alle im Zuständigkeitsbereich der Sozialbürgerhäuser liegenden Rechtsgebiete über ein physisches Formular scheitert jedoch am gesetzlichen Verbot. Eine Kombination von ebenenübergreifenden Anträgen wirft bislang zudem das Trennungsgebot aus Art. 83 GG auf.⁷⁵ Diese grundsätzliche Problematik ist der Gesetzgeber bislang nicht angegangen und verursacht bei den Behörden erhebliche Verunsicherung.

Bereits aus der Darstellung der rechtlichen Hürden wurde deutlich, dass eine der zentralen Herausforderungen in der **Zerklüftung der Gesetzeslandschaft** besteht⁷⁶ und Digitalisierungsmöglichkeiten nicht im Gesetzgebungsprozess mindestens geringen priorisiert oder gar nicht mitgedacht werden.

Der Gesetzgeber geht im Rahmen seines Gestaltungsspielraums zwei Wege, mit der er eine höhere Gerechtigkeit schaffen will, gleichzeitig aber zur Erhöhung der Komplexität beiträgt. Einerseits

werden – wie mit der Grundsicherung im Alter oder der Kindergrundsicherung – komplett neue Rechtsgebiete geschaffen, die der Stigmatisierung von Leistungen wie Hartz IV (SGB II) oder der Sozialhilfe (SGB XII)⁷⁷ entgegenwirken sollen. Dabei übersieht die Politik, dass es auch in diesen neuen Rechtsgebietsschöpfungen darum geht, Armut zu bekämpfen und somit die Stigmatisierung mindestens zeitlich versetzt auch in Zukunft geben wird. Der Gesetzentwurf zur Kindergrundsicherung macht dies in der Einleitung noch einmal deutlich⁷⁸:

„Mit der Einführung der Kindergrundsicherung sollen bessere Chancen für Kinder und Jugendliche geschaffen, mehr Familien und ihre Kinder mit Unterstützungsbedarf erreicht sowie Kinderarmut wirksam bekämpft werden; insbesondere durch verbesserte Zugänge zu den existenzsichernden Leistungen für Familien bzw. zu Information und Beratung.“

Unberücksichtigt bleibt, dass der Ausgangspunkt – die Armutsbekämpfung und die Unterstützung in einer sozialen Notlage – weiterhin bestehen bleibt. Es bleibt hier unberücksichtigt, dass in den meisten Fällen der gesetzgeberischen Aktivitäten bereits Regelungen bestehen, die im Grundsatz auch für neue auftretende Herausforderungen genutzt werden können. Im Rahmen dieser neuen Rechtsmaterien werden nicht nur neue Schnittstellen und neue Behörden geschaffen, die mit erheblichen Problemen der gegenseitigen Kommunikation zu kämpfen haben. Durch die Schaffung wird gleichzeitig eine neue Bürokratie zur Erstellung gesonderter Weisungslagen und Rechtsprechungen geschaffen, die in vielen Bereichen nicht kohärent mit bereits bestehenden Regelungen sind.

Der zweite Weg ist die weitere Verfeinerung der Gesetze, die sich jedoch stärker auf die Regelung von Einzelfallgestaltungen konzentriert und den Behörden damit eine Lenkungswirkung vorgeben soll. So wurde das Unterhaltsvorschussgesetz seit dem Inkrafttreten am 1. Januar 2006 mehr als elfmal geändert, um eine Detailgenauigkeit herbeizuführen. Damit trägt das Leistungsrecht eher zu einer Komplizierung bei, weil den Behörden wesentliche Grundlagen für die Reaktion auf individuelle Gegebenheiten genommen wird.

Schließlich wird im **Gesetzgebungsprozess** die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen nur rudimentär mitgedacht. Das Ressortsprinzip schafft hier zudem ein Silodenken, wo die Materien anderer auch benachbarter Rechts- und Regelungsgebiete nur begrenzt Eingang finden. In den Interviews wurde in vielen Fällen darauf verwiesen, dass man zu einzelnen Sachfragen keine Auskunft geben könne, weil dies ein anderes Referat im eigenen Haus betreffen würde. Zwar wird über die Ressortabstimmung gem. § 45 GGO eine gemeinsame Haltung der Bundesregierung versucht herzustellen. Dies gelingt jedoch nur in begrenztem Umfang. Im Rahmen der Kindergrundsicherung wurde, um dieses Grundproblem der Ministerialbürokratie entgegenzuwirken, zwar eine Interministerielle Arbeitsgruppe (IMA) eingerichtet.

Mit dem Digitalcheck⁷⁹ versucht die Bundesregierung dieser Problematik – auf Anregung des Normenkontrollrates – entgegenzuwirken. Der Digitalcheck ist hierbei eine Methodik, um digitale Entwicklungen im Gesetzgebungsprozess mit zu berücksichtigen, Hürden zu erkennen und Lösungen zu finden. Hierbei geht es nicht um Vorgaben, sondern um eine Berücksichtigung.

3.1.3. Verwaltungskosten als Ausdruck der Komplexität

Die Komplexität und die damit einhergehende Aufwandsdarstellung für die Verrechnungen zwischen den Sozialleistungsträgern lässt sich nur schwer darstellen.

Die Verwaltungskosten für die Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) betragen 2022 in den Jobcentern rund 6 Milliarden EUR (17,3 Prozent der Sach- und Finanzleistungen) sowie bei den zugelassenen kommunalen Trägern (Optionskommunen) 1.046 Milliarden EUR⁸⁰. Für Gewährung von

Wohngeld betragen die Verwaltungskosten bundesweit 152 Millionen EUR (7,7 Prozent)⁸¹. Die Verflechtungskosten für die Grundsicherung mit den Leistungen des Arbeitslosengeldes, des Kindergeldes und der Ausbildungsförderung werden allein mit 4-10 Prozent (Stand: 2019) dieser Verwaltungskosten (bis zu 600 Millionen EUR) angegeben.⁸²

In diesen Kosten nicht mit eingerechnet sind die Aufwände, die auf Seiten der Antragstellenden entstehen durch den entstehenden Aufwand zur Beantragung dieser Leistungen. Hierbei ist mit zu berücksichtigen, dass durch die aufgebauten administrativen Hürden in einer Klientel, die eher verwaltungsfern ist, sehr hoch sind. So ging die Bundesregierung im Rahmen des Gute-Familien-Gesetzes von 2020 von rund vier Millionen potenziell anspruchsberechtigten Kindern aus. Im Jahr 2019 nahmen jedoch lediglich 250.000 Kinder diesen Anspruch wahr. Durch das Starke-Familien-Gesetz und die Bewerbung stieg die Zahl der Antragstellenden auf 800.000 Kinder in 2020.

Bereits 2012 urteilte der Bundesrechnungshof deshalb in Bezug lediglich auf die Verrechnungserfordernisse zwischen UVG, Wohngeld und Grundsicherung:⁸³

Das bestehende System eines Vorrangs von Unterhaltsvorschussleistungen und Wohngeld vor den Leistungen der Grundsicherung entfaltet keine eigene Wirkung, ist intransparent und ineffizient.

In engem Zusammenhang mit der Frage der Verrechnungen stehen die Rückforderungsregelungen, die sich insbesondere im Bereich der Transferleistungen ergeben. Nur teilweise handelt es sich hierbei um Betrugsabsichten der Anspruchsberechtigten. Allein durch schwankende Erwerbseinkommen kommt es regelmäßig zu Überzahlungen die ab einer Bagatellgrenze von 5 EUR an den Leistungsträger zurückzuerstatten sind. Die Berechnung und Einforderung der Rückrechnung verursachte jedoch gleichzeitig einen hohen Aufwand. Dabei werden solche Verrechnungen bereits aus dem System heraus notwendig, um Menschen im Leistungsbezug wirksam zu unterstützen:

- Alle Geldleistungen sind im Voraus zu zahlen (§ 40 Abs. 1 SGB I). Gerade bei schwankenden Einkommen bedeutet dies, dass am Monatsende eine Neuberechnung unter Berücksichtigung des tatsächlichen Einkommens und regelmäßig Rückforderungen anfallen. Einerseits Zwar können diese Leistungen mit anderen Leistungen verrechnet werden. Andererseits entsteht hier entsteht ein doppelter Aufwand aufgrund der Kombination der Vorauszahlung der laufenden Leistungen zum Monatsersten und der Spitzabrechnung nach „Bekanntwerden“ von Einkommen und der notwendigen Anrechnung.
- Kann ein Leistungsbezieher in eine Erwerbstätigkeit zurückkehren und ist deshalb nicht mehr auf Sozialleistungen angewiesen, entsteht eine Lücke, da Gehälter in Deutschland regelmäßig am Monatsende ausgezahlt werden. Die Leistungsbezieher haben nicht die notwendigen Mittel, um die Lücke von einem Monat auszufüllen, weshalb in der Praxis der Leistungsbezug verlängert oder über eine Darlehensregelung geschlossen wird, der dann rückgefordert und rückbezahlt werden muss.

3.2. Organisatorische Hürden

Die Beratungsverpflichtung der Behörden ist ein zentraler Beitrag zur Information der Anspruchsberechtigten auf die einzelnen Leistungen. Die Pflicht der Leistungsträger zu diesen ist auch in §§ 13, 14 SGB I für den Sozialbereich gesetzlich definiert und gibt den Anspruchsberechtigten eine grundsätzliche Handhabe, diese Beratungsverpflichtung auch einzufordern. Nicht festgelegt ist, wie die Beratungsverpflichtung zu erfolgen hat und dem Grunde nach besteht die Beratungsverpflichtung lediglich für die durch die Behörden selbst administrierten Leistungen.

Die meisten Anspruchsberechtigten bevorzugen den persönlichen Kontakt mit der Behörde.⁸⁴ Gleichzeitig ist die individuelle persönliche Beratung aufgrund der hohen Fallzahlen nur noch bedingt leistbar. Das digitale Beratungsangebot wird daher, auch im Zeichen zunehmender Digitalisierung aller Lebensbereiche und des anvisierten Fortschritts des E-Governments⁸⁵, stetig ausgebaut und mit der Möglichkeit der digitalen Leistungsbeantragung verbunden. So hat beispielsweise die *Bundesagentur für Arbeit* seit Juli 2020 einen digitalen „KiZ-Lotsen“ etabliert, mit denen Bürgerinnen und Bürger mittels kurzer Erklärvideos und durch Eingabe weniger persönlicher Daten ihren Anspruch auf KiZ prüfen können.⁸⁶ Auch das Familienportal des BMFSFJ hat einen Elterngeld-Rechner entwickelt, mit dem durch Eingabe weniger Daten die genaue Höhe des Elterngeldes, gestaffelt nach Basiselterngeld, ElterngeldPlus und Partnerschaftsbonus ausgegeben wird. Anschließend kann der Antrag für einige Bundesländer direkt digital ausgefüllt, ausgedruckt und unterschrieben an die zuständige Elterngeldstelle geschickt werden.

Die komplexen und unverständlichen Formulierungen von Formularen, Anträgen oder offizieller Bescheide stellen jedoch eine große Herausforderung in der Kommunikation zwischen der Verwaltung und den Bürgerinnen und Bürgern dar. Um Rechtssicherheit zu schaffen, sind Bescheide in einer juristischen Sprache abgefasst, die außerhalb der dafür geschulten Kräfte nahezu nicht verständlich ist. Hinzu kommt die teilweise hohe Seitenzahl und die darin enthaltenen Berechnungsmodelle, die nur für Experten nachvollziehbar sind und damit auch zu Akzeptanzproblemen führen.

Oftmals kommt es aufgrund komplexer Leistungsverflechtungen zu langen Prüfphasen der Anträge oder strittigen Zuständigkeitsverteilungen zwischen den Verwaltungen. Diese sind für den Anspruchsberechtigten gerade bei einer multiplen Antragstellung nur schwer nachvollziehbar. Zwar ist die zuerst angegangene Behörde zur vorläufigen Leistungserbringungen, wenn hierfür ein unabweisbarer Bedarf besteht (§ 43 Satz 1 SGB)⁸⁷, dies führt im Nachgang jedoch wieder wieder zu gegenseitigen Erstattungspflichten (§ 102 Satz 1 SGB X). Die Abstimmung zwischen den Leistungsträgern je Einzelfall bedeutet einen enormen Koordinationsaufwand zwischen den Verwaltungen, ähnlich wie die Auseinanderdividierung der einzelnen Leistungen unter den Bedingungen unterschiedlicher Begriffsdefinitionen.

Ein weiterer Treiber der Komplexität für Anspruchsberechtigte und Behörden stellt die verfahrensübergreifende Zusammenarbeit dar, die sich aus der Verwaltung in der organisatorischen und verfahrensübergreifenden Zusammenarbeit, ergibt sich durch die gesetzlich geregelten Vor- und Nachrangigkeiten einzelner Sozialleistungen. Beispielhaft hierfür kann die Leistungsgewährung des KiZ in Abhängigkeit des Bezugs von Wohn- oder Bürgergeld genannt werden. Das Bürgergeld ist eine nachgelagerte Leistung zum Wohngeld und KiZ. Eine Antragstellung auf Bürgergeld für durch das Jobcenter zwangsläufig auch zur Prüfung, ob Ansprüche hierzu bestehen und macht diese bei den Behörden geltend. Bestehen entsprechende Ansprüche gegebenenfalls im Familienverbund, erfolgt zwischen den drei beteiligten Behörden – Jobcenter, Wohngeldstelle, Familienkasse – eine Absprache, um die Vor- und Nachrangigkeit der einzelnen Leistungen berechnen zu können.⁸⁸ Einerseits bindet dies Aufwände in drei Behörden, andererseits sind die daraus entstehenden Entscheidungen der Behörden für den nicht damit vertrauten Lesern regelmäßig nicht nachvollziehbar.

Eine weitere Schwierigkeit in den Abhängigkeiten der Leistungen ergibt sich bei dem Wechsel von einer Leistung zu anderen. Nehmen die Beziehenden von Bürgergeld beispielsweise eine Arbeit auf, entfällt die Leistungsberechtigung hierfür, möglicher Weise aufgrund der Einkommenshöhe jedoch nicht für den Anspruch der Kinder auf KiZ oder den Familienverbund auf Wohngeld. In diesem Fall der lebenswandelnden Umstände findet kein Datenaustausch zwischen den Behörden statt.

Vielmehr müssen die Leistungsberechtigten selbstständig diese Veränderungen anzeigen und bei den jeweils zuständigen Behörden die Anträge eigenverantwortlich stellen.

Gleichzeitig orientierten sich die Transferleistungen streng an der Bedürftigkeit einer Person, die nach der Rechtsprechung nur begrenzt über Pauschalierungen abgedeckt werden kann.⁸⁹ Der aktuell in § 33 SGB I sozialrechtlich verankerte Individualisierungsgrundsatz berücksichtigt bei der Ausgestaltung von Rechten und Pflichten stets die persönlichen und örtlichen Verhältnisse der Leistungsberechtigten, ihren persönlichen Bedarf und ihre Leistungsfähigkeit. Durch eine Transferleistung ausgeglichen werden soll jedoch nur der Bedarf, der für die Lebensführung notwendig ist (gesetzlich normiert in § 9, 19a SGB I)⁹⁰. Dies bedeutet, dass Transferleistungen, ebenso wie alle anderen Leistungen des Sozialstaates, auf die ein Anspruch besteht, generell nachrangig zum eigenen Einkommen sind. Zwar sind Sonderbedarfe für viele Lebenssituationen, z.B. bei Menschen mit körperlicher, geistiger oder seelischer Behinderung, erfasst. Aber auch diese dürfen lediglich den unmittelbar erforderlichen Mehrbedarf und dies teilweise in sehr kleinteiligem Umfang abbilden. Gleichzeitig ist das Einkommen mit unterschiedlichen Anrechnungsvorschriften anzurechnen, so dass in jedem Rechtskreis eine gesonderte Berechnung und Nachweise erfordert, was zu einer Erhöhung der Verwaltungskosten führt.

Hinzu kommt, dass bei vielen Leistungen (z.B. für das Bürgergeld in § 7 Abs. 3 SGB II) nicht der einzelne Anspruchsberechtigte betrachtet wird, sondern aufgrund der gegenseitigen Unterhaltsverpflichtungen sogenannte Bedarfs- und Haushaltsgemeinschaften (Tabelle 3) mit berücksichtigt werden. Die Grundlage dieser gesetzgeberischen Überlegungen ist die Annahme, dass innerhalb einer Haushaltsgemeinschaft gemeinsam für den Lebensunterhalt gesorgt wird. Diese Konstellation bedeutet jedoch, dass in die Berechnung nicht nur die Bedürftigkeit des Anspruchsberechtigten selbst, sondern auch die Anspruchsberechtigung aller weiteren Mitglieder der Bedarfs- oder Haushaltsgemeinschaft und mögliche gegenseitige Unterhaltsansprüche zu prüfen sind. Auch hier darf für Transferleistungen lediglich der Bedarf getragen werden, Mehrbedarfe müssen indikativ begründet sein.

Aus den angeführten Punkten folgt ein hoher Verwaltungsaufwand, der in zwei zentralen Aspekten begründet ist:

- Jegliche Einkommen und Vermögensbestandteile müssen durch die Behörde im Detail geprüft und monatlich bei schwankenden Einkommensverhältnissen angerechnet werden. Der Zeitpunkt der Zahlung bestimmt sich § 41 SGB I und definiert sich zu Beginn des Leistungszeitraumes. Typischerweise werden zwischenzeitlich Arbeitsentgelte jedoch zum Monatsende berechnet und ausgezahlt. Für den Sozialleistungsbezug bedeutet dies eine doppelte Berechnung, zum einen als Vorausschau und eine Scharfabrechnung nach Bekanntsein der tatsächlichen Einkommensverhältnisse.
- Die Sozialbehörde – Kommune oder Jobcenter – ist bei bekannter Bedürftigkeit zunächst verpflichtet, den Bedarf zu decken, unabhängig vom Bestehen anderer Ansprüche. Was für Anspruchsberechtigte eine schnelle Unterstützung gewährleisten soll, führt auf behördlicher Seite zu einem hohen Aufwand aufgrund der Verpflichtung der Sozialbehörde, die bestehenden Ansprüche gegenüber den eigentlichen Leistungsverpflichteten - auch bei Teilbeträgen - geltend zu machen. Hierbei spielt auch eine Rolle, dass das kommunale Sozialamt nicht nach dem späteren Rechtskreis die Leistungen berechnet, sondern – in diesem Fall – nach dem SGB XII, so dass hierbei auch unterschiedliche Einkommensbegriffe zum Tragen kommen und auch Rückzahlungsverpflichtung entstehen können.

Vordergründig handelt es sich um einen Kostentreiber. Dahinter versteckt sich jedoch eine hohe Komplexität, die auf Seiten der Anspruchsberechtigten wie der Behörden bei der Beantragung und

Leistungsgewährung zu berücksichtigen ist. Einerseits müssen die Nachweise wie Einkommens- oder Mietunterlagen mehrfach eingereicht und geprüft werden. Eine Prüfung durch eine Behörde, wie dies beispielsweise bei der Feststellung der Sozialversicherungspflicht bei den Krankenkassen liegt, erfolgt nicht. Vielmehr stellt dies jede Behörde für sich fest und es kann hier auch, neben der differierenden Einkommensdefinition, zu unterschiedlichen Anforderungen an die Nachweisqualität kommen.

Eine entscheidende Komponente für das Funktionieren dieser Leistungsverflechtungen sind klar festgelegte Begrifflichkeiten und Definitionen einzelner Leistungsbestandteile, ebenso wie einheitlich definierte personelle und zeitliche Bezüge der Daten u.a. in Bezug auf die verwendeten Einkommensdaten.⁹¹ Bislang lassen sich jedoch eine Vielzahl unterschiedlicher Begrifflichkeiten und -auslegungen innerhalb der verschiedenen Rechtsgebiete finden. Eine nähere Diskussion hierzu erfolgt in Kapitel

Ein weiterer Komplexitätstreiber auf Seiten der Leistungsberechtigten wie auch Behörden ergibt sich, wenn für eine Leistung mehrere Behörden im Organisationsvollzug gleichzeitig zuständig sind, wie dies beispielsweise bei den BuT-Leistungen der Fall ist.⁹² Als ergänzende Leistungen zum Kinder-(BKGG) oder Bürgergeld (SGB II), zur Grundsicherung (SGB XII) oder Die BuT-Leistungen sind im BKGG, sowie im SGB II und SGB XII, Asylbewerberleistungsgesetz und das Starke-Familien-Gesetz geregelt. Demnach sind Eltern für die Beziehung von BuT-Leistungen berechtigt, wenn sie die Bürgergeld, Wohngeld, Sozialhilfe, Sozialgeld, KiZ oder Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten. Zudem besteht ein Anspruch auf die Leistungen, wenn die Eltern zwar sonst keine Sozialleistungen beziehen, aber die Bedarfe ihres Kindes speziell im Bereich der Bildung und gesellschaftlichen Teilhabe nicht decken können.⁹³ Je nach geltendem Rechtskreis wurden die BuT-Leistungen in den meisten Fällen in die bestehenden Ämterstrukturen integriert. So können Leistungsempfangende von Bürgergeld beispielsweise die BuT-Leistungen über das Jobcenter beziehen, während Beziehende der anderen Leistungen sich an die jeweiligen Sozialämter oder speziell eingerichtete Servicebüros wenden müssen.⁹⁴

3.3. Technische Hürden

Die Leistungsgestaltung im Sozialsystem bedingt eine hohe Interaktion zwischen den einzelnen Leistungsträgern. Der u.a. durch das Onlinezugangsgesetz (OZG) und die Registermodernisierung eingeleitete automatisierte Datenaustausch zwischen den Behörden, der bereits durch Projekte wie *ELFE* und *Kinderleicht zum Kindergeld* (siehe Kapitel 5.1) umgesetzt wurde, zeigt zahlreiche technische Hürden in der Umsetzung auf. Im Rahmen der Interviews mit Stakeholdern aus Politik, Wissenschaft und Wirtschaft wurden die Potenziale der digitalisierten und automatisierten Antragsstellung aber auch damit verbundene technische Herausforderungen thematisiert.

Die Digitalisierung der Behörden und ihrer Leistungen verfolgt im Wesentlichen das Ziel der Vereinfachung der Kommunikation und des Datenaustauschs der Behörden untereinander, aber auch der Kommunikation und des Datenaustauschs zwischen den Anspruchsberechtigten und Behörden. Die digitalen Medien sind inzwischen im Alltag der Bürgerinnen und Bürger angekommen und spielen auch für die Informationsgewinnung und Antragsstellung der Leistungsberechtigten eine große Rolle. Das Institut für Demoskopie Allensbach führte im Auftrag des BMFSFJ 2019 eine Umfrage durch, wie sich die Vorstellungen der Bevölkerung zur Förderung und Unterstützung von Familien verändert haben. Zwar nehmen nutzen viele Anspruchsberechtigte die Beratungsmöglichkeit vor Ort bis heute wahr. Gleichzeitig bewerteten 88 Prozent der befragten Eltern von Kindern unter 18 Jahren bewerteten digitale Antragsstellungsmöglichkeiten für Leistungen wie das Kindergeld oder Elterngeld als große

Hilfe. Weiterhin schätzten 80 Prozent der Befragten detaillierte Informationen zu Familienleistungen und Angeboten im Internet als sehr hilfreich ein.⁹⁵

Um die Zielstellung der stärkeren digitalen Kommunikation zu ermöglichen, hatten Bund und Länder seit 2011 Anstrengungen unternommen, diese auch in die Behörden rechtlich zu integrieren. Mit dem DE-Mail-Gesetz vom 28. April 2011 und der Verankerung der digitalen Kommunikation in den Verwaltungsverfahrensgesetzen wurde die Voraussetzung für eine rechtssichere Kommunikation geschaffen. Mit dem E-Government-Gesetz (EGovG) vom 25. Juli 2013 wurde auch die gesetzliche Voraussetzung u.a. für die digitale Aktenführung und digitaler Bezahlmöglichkeiten geschaffen. Gleichzeitig wurden hier jedoch auch bereits grundlegende Voraussetzungen für eine durchgängige Digitalisierung geschaffen:

- Die Behörden des Bundes wurden zur Umsetzung der Beschlüsse des IT-Planungsrates zur Setzung von Standards verpflichtet.
- Automatisierte Datenaustauschverfahren wurden erstmals geregelt, soweit dies unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Anforderungen angemessen für die Aufgabenerfüllung ist.
- Das Unterschriftserfordernis wurde dort abgeschafft, wo elektronische Formulare verwendet und ein Schriftformerfordernis nicht angeordnet ist.

Auch wenn in vielen Verwaltungsakten (noch) nicht auf die persönliche Unterschrift oder das Erscheinen verzichtet werden kann, so wurden dennoch auf Basis des EGovG 2013 die Verwaltungen verpflichtet, der Bevölkerung einen Zugang für die Übermittlung elektronischer Dokumente zu eröffnen (vgl. § 2 Abs. 1 EGoVG). So wurde zum einen jede Bundesbehörde verpflichtet, den elektronischen Zugang der Bevölkerung durch die Einrichtung einer De-Mailadresse zu eröffnen.⁹⁶ Zwar haben die Bundesbehörden diese Verpflichtung formal umgesetzt, nutzen sie jedoch für die Kommunikation mit den Antragstellenden nur unzureichend.⁹⁷ In Mecklenburg-Vorpommern, wo § 2 Abs. 2 Nr. 2 EGoVG M-V jede Behörde gesetzlich zur Einrichtung eines DE-Mail-Zugangs verpflichtet, ist diese Verpflichtung generell nicht umgesetzt, so dass eine sichere digitale Kommunikation mit den Behörden des Landes nicht möglich ist. Obwohl diese Kommunikation keine vollständig medienbruchfreie Kommunikation erlaubt, wäre hier der Austausch mit den Anspruchsberechtigten deutlich einfacher und würde bereits jetzt erhebliche Aufwände einsparen.

Auf der Basis von § 2 Abs. 3 EGovG und zur Erfüllung der Verpflichtungen des digitalen Onlinezugangs aus dem OZG wurde mit dem Gesetz zur Einführung eines elektronischen Identitätsnachweises mit einem mobilen Endgerät jede Behörde des Bundes verpflichtet, einen elektronischen Identitätsnachweis nach § 18 des Personalausweisgesetzes, nach § 12 des eID-Karte-Gesetzes oder nach § 78 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes anzubieten. Hierzu wurden zunächst auf Bundesebene und in den 16 Ländern Länderkonten geschaffen, die der Authentifizierung auf zwei verschiedenen Niveaus dienen und somit den digitalen Ende-zu-Ende-Prozess sicherstellen sollen.⁹⁸ Die BundID soll eine digitale und nutzerfreundliche Identifizierung und Authentifizierung von Bürgerinnen und Bürgern bei der Beantragung von Verwaltungsdienstleistungen ermöglichen.

Auch wenn mit der BundID ein wesentlicher Schritt zur Ermöglichung der digitalen Antragsstellung im Rahmen der OZG-Leistungen getan wurde, meldete das BMI im Juni 2023, dass gerade einmal rund 3,4 Prozent der Bevölkerung die BundID nutzten. Die Gründe für die zurückhaltende Nutzung sind vielfältig: Zum einen herrscht in der Bevölkerung noch immer fälschlicherweise die Ansicht, die Nutzung der BundID sei umständlich und mit der Anschaffung weiterer Hardware, wie beispielsweise eines Kartenlesegerätes verbunden.⁹⁹ Außerdem ermittelte der eGovernment Monitor, dass Gründe wie fehlendes Vertrauen in die Online-Funktion des Ausweises (20 Prozent der Befragten), in der Unkenntnis über die Funktion (19 Prozent) oder die mangelnde Bekanntheit von praktischen

Anwendungsmöglichkeiten (19 Prozent) Ursachen für die ausbleibende Nutzung sind.¹⁰⁰ Hier spielt wohl eine Rolle, was der Bundesrechnungshof bereits mit Blick auf die DE-Mail kritisiert hatte: Die Behörden sind in der Bewerbung der BundID noch zu zurückhaltend.

Mit dem Onlinezugangsgesetz vom 14. August 2017 wurden – teilweise in Ergänzung der *Single Digital Gateway-Richtlinie* der Europäischen Union – die Behörden des Bundes, der Länder und Kommunen zur Eröffnung eines **digitalen Zugangsweges für alle Verwaltungsdienstleistungen** verpflichtet. In Ergänzung des OZG entwickelte der IT-Planungsrat ein Reifegradmodell für Onlinedienstleistungen¹⁰¹, welches in der Endausbaustufe (Reifegrad 4) nicht nur die durchgehende Digitalisierung der Kommunikation mit dem Bürger von der Antragstellung bis zum Erlass des Bescheides vorsah (Reifegrad 3), sondern auch das Once-Only-Prinzip als zentrale Vorgabe für die Datenhaltung und -austausch einführte. Der IT-Planungsrat setzte hier eine Vorgabe *EU-eGovernment Actionplan 2016-2020* um.¹⁰²

Für die Leistungen im Sozialbereich wurde das OZG unterschiedlich umgesetzt: die Bundesagentur für Arbeit hat hier generell eigene Lösungen entwickelt, die nicht von anderen Leistungsträgern genutzt werden können. Für die durch die Länder entwickelten Leistungen (Typ 2/3-Leistungen) sind die Behörden wiederum grundsätzlich frei, welchen Onlinedienst sie nutzen. Im Rahmen des Corona-Konjunkturprogramms wurde für die Umsetzung in den Ländern das *Einer für Alle-Programm* (EfA) entwickelt, mit dem Onlinedienst gemeinschaftlich entwickelt und genutzt werden sollen.

Das Ziel der Umsetzung des OZG wurde jedoch in weiten Teilen verfehlt. Im Sozialbereich waren zum Zieldatum 31. Dezember 2022 kaum Verwaltungsdienstleistungen digital angeboten. Die Gründe für den verlangsamten Fortschritt des OZG sind vielfältig. Eines der zentralen Probleme ist die zersplitterte IT-Landschaft zwischen den Bundesländern und den Kommunen. Es gab bislang kaum ein verbindendes Element wie beispielsweise gemeinsam genutzte Fachverfahren oder IT-Architekturgrundsätze, mit dem über eine homogene IT-Struktur eine einfache und schnelle Anbindung möglich ist. Zudem können die Bundesländer aufgrund ihrer grundgesetzlich verankerten Vollzugshoheit nicht verpflichtet werden, die in Federführung eines Bundeslandes entwickelte OZG-Lösung, auch zu übernehmen.¹⁰³

Ein zentrales Problem bei der Umsetzung des EfA-Prinzips stellte bislang auch die Frage der Finanzierung dar. Einerseits kann aufgrund der Kostendeckung und der Vollzugsfreiheit der Behörden bei Umsetzung der Leistung kein dezidiertes Preis genannt werden, der je nach Grad der Nutzung variiert. Aufgrund des Haushaltsrechts sind die Behörden zurückhaltend, unbestimmte Zahlungsbedingungen zu akzeptieren. Gleichzeitig wurde in den geführten Interviews im Rahmen dieses Gutachtens häufig betont, dass eine zentrale Finanzierung der IT-Komponenten für eine flächendeckende Nutzung aller Bundesländer zielführend ist.

Die Kombination aus einer unvollendeten Digitalisierung der Online-Dienste und der fehlenden einheitlichen IT-Systeme mit gleichgerichteten Fachverfahren und standardisierten Übertragungswegen verursacht einen fehlenden **medienbruchfreien Antragsprozess**. Zwar können in immer mehr Sozialleistungsbereichen online Anträge gestellt werden, diese bleiben jedoch bei den Behörden stecken und können nur zum Teil unmittelbar in – wenn diese vorhanden sind – Fachverfahren übernommen werden.¹⁰⁴ Ausschlaggebend hierfür ist weitgehend, dass eine durchgehende Ende-zu-Ende-Digitalisierung noch nicht umgesetzt worden ist. Hier hat es zwischen den Fachverfahrensherstellern und den Bereitstellern der Online-Dienste nur einen ungenügenden Austausch gegeben und die Vorgaben zur Standardisierung waren nur unzureichend.¹⁰⁵ So können bis heute beispielsweise Anträge, die über die [sozialplattform.de](https://www.sozialplattform.de) mit über 10 Antragsstrecken unter anderem mit den aufkommensstärksten Anträgen zur Hilfe zum Lebensunterhalt, der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie dem Asylbewerberleistungsgesetz Anträge nur bei einem Teil der Fachverfahren unmittelbar in diese eingespielt werden. Eine

Kommunikation der Fachverfahren zwischen den Mandanten, also zwischen den Behörden, zum Beispiel bei fehlgeleiteten Anträgen ist nicht möglich. Diese müssen in solchen Fällen dann von Hand und über Papierformate an die zuständige Behörde weitergeleitet werden.

Gleichzeitig wird hierbei deutlich, dass der statische Zuschnitt der Leistungen im OZG-Katalog für eine dynamische Entwicklung ungeeignet ist. Treten im Entwicklungszyklus Anpassungsbedarfe auf, ist der Prozesse für die Integration des geänderten Zuschnitts der LeiKa-Elemente aufwendig und langwierig. Dadurch wird die Entwicklungsarbeit und die schnelle Reaktion auf Veränderungen behindert.

Die bestehenden Fachverfahren decken zudem nur einen Teil der Leistungen ab und bilden die dem derzeitigen System der Sozialleistungslandschaft innewohnenden gegenseitigen Verrechnungen generell nicht zu.

Hinzu kommt die teilweise fehlende Bereitschaft der Behörden zum Austausch und zur Kommunikation untereinander. Dies kann am Beispiel der Zusammenarbeit zwischen den sogenannten „zugelassenen kommunalen Trägern“, den sogenannten Optionskommunen, und den Jobcentern der Bundesagentur für Arbeit, verdeutlicht werden. Während bei den Jobcentern ein direkter Datenaustausch über gemeinsame Netze mit der Bundesagentur möglich ist, besteht für die digitale Kommunikation mit den Optionskommunen weder eine rechtliche Grundlage, noch die Bereitschaft dazu aufgrund fehlender datenschutzrechtlicher Freigaben. Die Folge ist ein papiergebundener Austausch über Leistungen und Jobangebote zwischen den Behörden.

Für einen **vernetzten Datenaustausch** zwischen den Verwaltungen ist die Einigung auf verbindliche Standards und einheitliche Schnittstellen bei der Entwicklung von Fachverfahren des Bundes, der Länder und Kommunen, ebenso wie die Festlegung der Einbindung in einer orchestrierten Gesamtarchitektur notwendig.¹⁰⁶ Insbesondere ein einheitliches Architekturmanagement kann das Zusammenwirken von infrastrukturellen Elementen (u.a. Portalverbund, Register, Verzeichnisdienste), Onlinediensten, Fachanwendungen und Basisdiensten (z.B. Nutzerkonten, Bezahl- und Geodiensten) gewährleisten und bildet die Voraussetzung für die Gewährleistung von Interoperabilität, Nachnutzbarkeit und Wettbewerb unter den Verwaltungssoftwareanbietenden.

Ein wesentlicher Kritikpunkt in der Umsetzung der digitalen OZG-Leistungen durch die Verwaltungen ist die fehlende **Anwendendenfreundlichkeit**. Statt die Perspektive der Bürgerinnen und Bürger als Endnutzenden einzunehmen und sich an ihren Bedürfnissen zu orientieren, werden analoge Verfahren oftmals nur direkt ins Virtuelle und aus Sicht der Verwaltungen übersetzt. Der nicht intuitive Weg der digitalen Beantragung führt üblicherweise zu einer sehr hohen Fehlerquote in den Leistungsanträgen, die auf Seiten der Behörde zu Verzögerungen in der Bearbeitung und Rückfragen führt.¹⁰⁷ Der Familienreport¹⁰⁸ ermittelte beispielhaft für den digitalen Antrag auf KiZ, dass bei rund 15 Prozent der eingereichten Anträge Rückfragen der Behörden bei den Antragsstellenden aufgrund von fehlenden oder unklaren Angaben, sowie in 80 Prozent der Fälle Rückfragen aufgrund von fehlenden Nachweisen erfolgen müssen. Die intuitive Umsetzung der digitalen Antragsstellung ist aber nicht allein für die Akzeptanz der Endnutzenden verantwortlich. Vielmehr stellt der Report weitere Akzeptanzkriterien wie die Verfügbarkeit der Online-Anträge in mehreren Sprachen oder mehr Werbung für die vorhandenen Leistungen und ihre Informationsangebote heraus, auf die mit Fokus auf die technischen, organisatorischen und rechtlichen Hürden dieses Gutachtens nicht genauer eingegangen werden kann.¹⁰⁹

Ein weiteres Hindernis in der digitalen Antragsbearbeitung ist die hohe Anzahl an Schriftformerfordernissen in den aktuellen Fachgesetzen, wonach eine Vielzahl an Leistungsanträgen mit einer persönlichen Unterschrift zu unterzeichnen oder sogar durch persönliches Erscheinen abzugeben sind. Diese Vorschriften führen zu hohen und aufwendigen Medienbrüchen in der

Antragsstellung.¹¹⁰ Dort, wo Anträge bereits vollständig digital und eindirektional an die Behörde übersandt werden können, machen die fehlenden bzw. unzureichenden Schnittstellen eine Übertragung in die Fachverfahren problematisch.

3.4. Fallbeispiel: Die geplante Kindergrundsicherung

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung schreibt in seinem Jahresgutachten 2023/24¹¹¹:

Die geplante Kindergrundsicherung kann dafür sorgen, dass mehr Anspruchsberechtigte die ihnen zustehenden Transferleistungen tatsächlich in Anspruch nehmen. Dies würde zur Senkung der Armutsgefährdung bei Kindern beitragen. Eine stärkere Teilnahme an Weiterbildungs- und Gesundheitsmaßnahmen kann die Erwerbsmöglichkeiten ebenfalls deutlich fördern. Die Erwerbstätigkeit insbesondere von Frauen sollte zudem durch eine gut ausgebaute Kinderbetreuung gestärkt werden. Außerdem kann eine Reform des Ehegattensplittings stärkere Erwerbsanreize setzen.

Der Sachverständigenrat griff damit die Debatte auf, die der eigentliche Ausgangspunkt der Kindergrundsicherung war. Ziel war weniger die Reduzierung der Komplexität, sondern die Reduzierung von Kinderarmut. Rund ein Fünftel der Kinder in Deutschland gelten als armutsgefährdet.¹¹² Obwohl die Beziehenden von Transferleistungen als „bekämpfte Armut“ gelten, fallen auch sie in diese Gruppe, da die mangelnde eigenständige Existenzsicherung die Verfehlung des soziokulturellen Existenzminimums anzeigt.¹¹³ Statistisch gesehen ist die Armutsgefährdung von Kindern im Gegensatz zur Gesamtgesellschaft (Abbildung 11) sowohl von Kindern wie in der Gesamtgesellschaft leicht angestiegen. Hier spielt insbesondere die Corona-Krise eine zentrale Rolle, in der es zu Einkommenseinbußen kam. Diese gingen jedoch in wesentlich stärkerem Umfang zu Lasten von Kindern als schwächste Teile im Familienverbund gelten.¹¹⁴

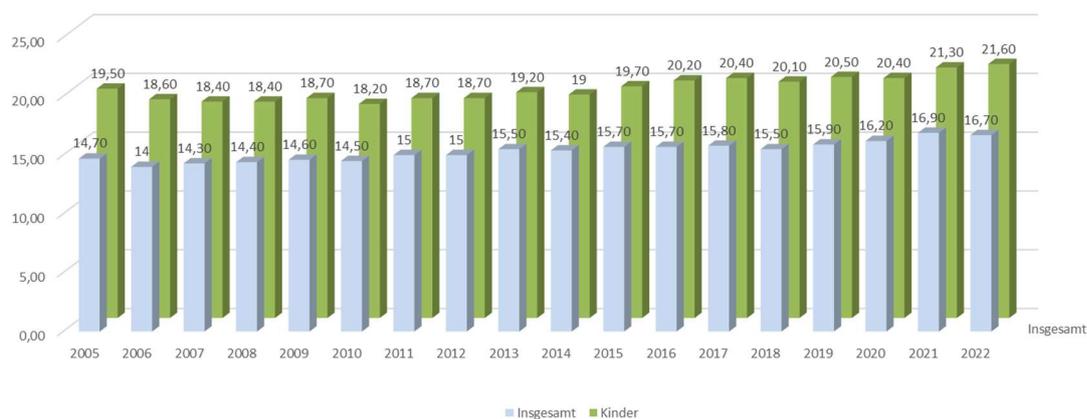


Abbildung 11 Armutsgefährdung von Kindern und Familien in Deutschland (jeweils in Prozent der Referenzgruppe)

Gleichzeitig wird der Kinderzuschlag in der Beantragung von vielen als zu komplex empfunden¹¹⁵, was zu einer Inanspruchnahme dieser Leistungen von lediglich ca. 35 Prozent der potenziell Anspruchsberechtigten führt.¹¹⁶

Die Anzahl der Beziehenden von Kindergeld steigt jedoch nicht so exponentiell wie die Anzahl der Beziehenden des Kinderzuschlags. Von 2015 bis 2022 (Abbildung 12) hat die Anzahl jener Kinder, die den Kinderzuschlag beziehen um 285,52 Prozent zugenommen. Wird dies in Relation mit der

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Zunahme der Armutsgefährdung von Kindern gesetzt, wird deutlich, dass die Inanspruchnahme-Quote der potenziell Berechtigten gestiegen ist. Ein zentraler Faktor ist das Starke-Familien-Gesetz, mit den einerseits verbesserten Informationen über die Antragsoptionen und die Einführung von digitalen Antragsmöglichkeiten wie dem Online-Antragsassistenten „KiZ Digital“ geschaffen wurden¹¹⁷. Gleichzeitig wurden die Modalitäten des Kinderzuschlags, insbesondere die Anrechnungsvorschriften anderer Einnahmen, zugunsten eines besseren Leistungsbezuges verbessert.¹¹⁸ Aber auch hier wurde eine neue Komplexität eingeführt, da die Anrechnungsvorschriften nur bis zu einer Höchstgrenze galten. Das sächliche Existenzminimum wird jedoch weiterhin nur dann erreicht, wenn alle Teile (Kindergeld, Kinderzuschlag, Bildung und Teilhabe-Leistungen) gemeinsam gewährt werden und der BuT-Anteil nicht für andere Zwecke verwendet wird.¹¹⁹

Entwicklung der insg. begünstigten Kinder von Kinderzuschlag
(Jahr 2015-2022 nach Monaten)

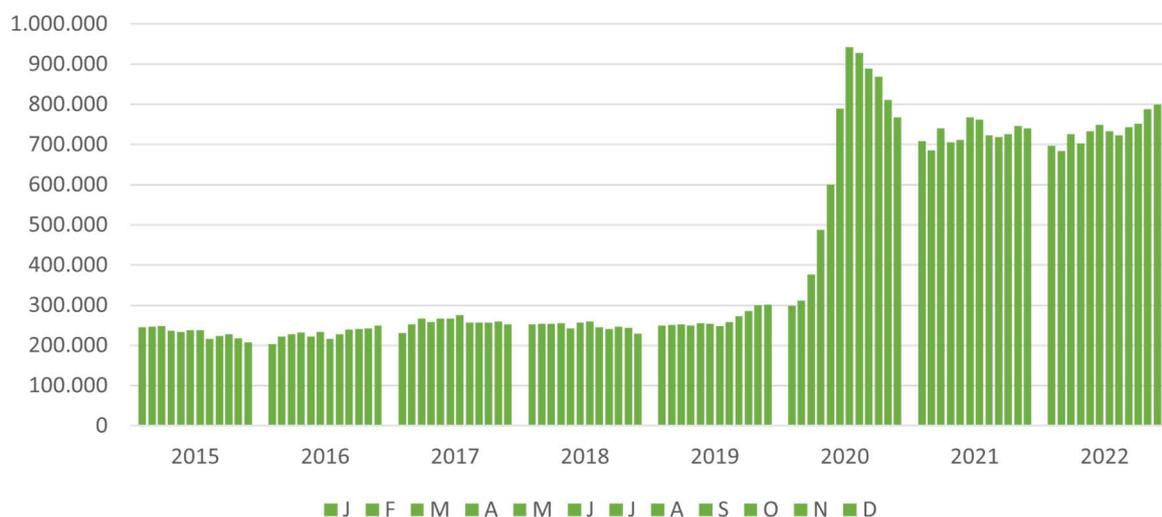


Abbildung 12 Entwicklung der insgesamt begünstigten Kinder von KiZ¹²⁰

Ein kleinerer Effekt für den Anstieg war hier die Corona-Krise, die – wie auch die Zahlen zur Armutsgefährdung – eine leicht überproportionale Steigerung begründen. Der Bundesagentur für Arbeit nach ist die Zahl der Personen in Kurzarbeit im Covid19-Jahr 2020 um knapp 4.000 Prozent gestiegen, auch im Jahr 2022 liegt die Anzahl der Personen in Kurzarbeit noch mit knapp 400 Prozent über dem Niveau vor der Covid19-Pandemie.¹²¹ Dies hatte Auswirkungen auf das Familieneinkommen insgesamt. Bereits hier zeigt sich, dass durch verbesserte Antragsmöglichkeiten wie einen Online-Antrag die Wirkungsquote deutlich verbessert werden kann (Abbildung 3). Somit steigt der Bedarf an Auszahlung von Zusatzbeträgen bei Berechtigten in Deutschland stetig.

Mit den Erleichterungen in der Antragstellung und der Veränderung des Leistungszuschnitts, ging jedoch auch ein deutlicher Anstieg der Bearbeitungsdauer für die Anträge innerhalb der letzten Jahre einher, was wiederum die Komplexität in der Berechnung zeigt. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer betrug im Jahr 2019 noch 6 Tage und ist im Jahr 2022 bei 10,1 Tagen anzusiedeln, das ist eine Steigerung von knapp 70 Prozent (Abbildung 13). Dies ist ein Indikator, dass hier nicht nur auf dem Arbeitsmarkt vorhandenes Personal nicht zugeschaltet werden konnte, sondern auch die Prozesse in der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit noch nicht ausreichend auf die hohe Zahl von Anträgen eingestellt waren. Hier spielt auch eine wesentliche Rolle, dass eine Automatisierung an ihre rechtlichen Grenzen stößt, wie beispielsweise das 4-Augen-Prinzip der

Bundshaushaltsordnung. Ersichtlich wird eine Dringlichkeit der schnellen und unkomplizierten Bearbeitung und Auszahlung des Kinderzuschlags.

Durchschnittliche Bearbeitungsdauer Anträge Kinderzuschlag in Arbeitstagen (in den Jahren 2019 – 2022)



Abbildung 13 Durchschnittliche Bearbeitungsdauer Anträge KiZ in Arbeitstagen¹²²

3.4.1. Vorhaben der geplanten Kindergrundsicherung

Bereits in der 19. Legislaturperiode hatte der Deutsche Bundestag über die Einführung einer Kindergrundsicherung diskutiert¹²³, die von *Bündnis 90 / Die Grünen* erstmals 2001 im Vorfeld der Diskussion um die Grundsicherungsleistungen in die politische Debatte eingebracht wurden. Basierend auf dem Wahlprogramm von *Bündnis 90 / Die Grünen* aus dem Jahr 2017¹²⁴ und einem Beschluss ihres Bundesparteitages vom 14. April 2018¹²⁵ wurde bezogen auf die Aufteilung der Unterstützung von Kindern und Jugendlichen auf zahlreiche Teilleistungen das Grundproblem für den deutschen Sozialstaat der hohen Komplexität thematisiert. Zudem wurde das Ziel definiert, durch eine zukünftig einheitliche Leistung eine höhere Wirkungstiefe zu erreichen. Gleichzeitig spielte hinsichtlich der höheren monetären Effekte aus der steuerlichen Entlastung für Gutverdiener auch die Gerechtigkeitsfrage eine zentrale Rolle bei den ersten Ansätzen für eine Kindergrundsicherung. Die darin liegende Besserstellung von Familien mit höheren Einkommen würde aufgelöst werden.¹²⁶ Bereits hier ging es auch um Anrechnungsvorschriften, das Zusammenspiel der unterschiedlichen Leistungen und die Zuständigkeit von Behörden. Ziel war, eine automatisierte Bedarfsprüfung, die jedoch in der Realität nur für abhängig Beschäftigte möglich wäre.¹²⁷

In der Anhörung des Familienausschusses des Deutschen Bundestages¹²⁸ vom 5. Oktober 2020 wurden durch die eingeladenen Verbände jedoch auch zwei andere wesentliche Forderungen angesprochen, die später auch in die Zielbestimmung der Ampel-Koalition aufkam:

- Durch die Bündelung der Leistungen, den Abbau von Schnittstellen zwischen den Leistungsarten auch innerhalb der Familien und eine Harmonisierung der unterschiedlichen Leistungsbereiche sollten bestehende Doppel- und Mehrfachbürokratien abgebaut werden.¹²⁹
- Eine organisatorische Verknüpfung mit den kommunalen Sozialbehörden, um eine Beratung und Bearbeitung aus einer Hand zu gewährleisten und so Mehrfachantragstellungen zu verhindern.¹³⁰

Der damalige IT-Direktor der Freien Hansestadt Bremen, Martin Hagen, nutzte die Anhörung, um das Thema der Digitalisierung zusätzlich mit in die Anhörung einzubringen und auf das Projekt ELFE (siehe Kapitel 5.1) zu verweisen.¹³¹ Hagen verwies an dieser Stelle bereits auf die Thematik der Gesetzgebung und das Mitdenken digitaler Prozesse und die Schaffung von rechtseinheitlichen Begriffen, um den Datenaustausch im Sinne des once only-Prinzips zu ermöglichen.

Im Rahmen der Debatte um die Kindergrundsicherung wurde durch die FDP-Fraktion im Bundestag der Vorschlag einer Digitalisierung der Familienleistungen eingebracht.¹³² Aufbauend auf der durch das BMFSFJ in Auftrag gegebenen Evaluierung der Familienleistungen¹³³ verlangt die Fraktion mit der Digitalisierung substantielle Effizienzgewinne in der Administration auf Seiten von Behörden und Anspruchsberechtigten und die Schaffung einer hinreichenden Grundlage für die Haushaltsplanung.

Bündnis 90/Die Grünen nahmen die Forderung nach einer Kindergrundsicherung erneut in ihr Wahlprogramm von 2021¹³⁴ auf, während die FDP das Kinderchancengeld und das Kinderchancenportal zur leichteren Beantragung eingebracht hat.¹³⁵ Ziel des Ansatzes war den „Weg aus der Abhängigkeit von staatlicher Förderung zu ermöglichen“¹³⁶ und stärker auf die Elemente der Bildung und Teilhabe-Leistungen zu setzen. Daraus wurde im Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90 / Die Grünen und FDP im Herbst 2021 eines der zentralen Regierungsprojekte, in dem neben der inhaltlichen Regelung auch die Digitalisierung als zentrale Bestandteile definiert worden.¹³⁷

Die Modelle zu einer Kindergrundsicherung beschreiben einen umfassenden Reformvorschlag monetärer, familienbezogener Leistungen. Bestehende kindbezogene Leistungen aus dem Bereich der finanziellen Förderung und Steuerentlastungen sollen ganz oder teilweise durch eine zusammenführende Leistung ersetzt werden.¹³⁸ Weiterhin sollen in Anlehnung an das bisherige Kindergeld Kinder unabhängig vom Einkommen der Eltern gefördert werden. Der Fokus der Leistung basiert auf einer Neuauslegung des am Existenzminimum orientierten Grundbedarfs von Kindern, der durch eine staatliche Transferleistung abgedeckt wird. Zudem sollen die bisher in zahlreichen Teilleistungen enthaltenen Zahlungen zukünftig in einem Zusatzbetrag zusammengefasst werden.

3.4.2. Diskussion in der Arbeits- und Sozialministerkonferenz

Parallel zur Debatte im Deutschen Bundestag hat die Arbeits- und Sozialministerkonferenz eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die Vorschläge zur Umsetzung der Kindergrundsicherung machen sollte. Die Arbeitsgruppe legte auf der 97. ASMK-Konferenz am 26./27. November 2020 ihren Bericht vor, der neben der inhaltlichen Thematik auch auf die Themen der organisatorisch-prozessualen Umsetzung und der digitalen Zusammenarbeit der Behörden einging.¹³⁹

Bereits in dem Bericht der ASMK wurden zusätzliche Schnittstellen offengelegt, die die Einführung der Kindergrundsicherung insbesondere hinsichtlich des Zusatzbetrages im Vergleich zu Eltern, die sich im SGB II-Bezug befinden, definiert. Dies betrifft insbesondere die Einkommensanrechnung in den diskutierten Modellen.¹⁴⁰ Ebenso wurde die Anwendung von Pauschalierungen diskutiert, um eine möglichst einfache Bearbeitung der Anträge zu garantieren.

Organisatorisch stellt die ASMK bereits einen Grundkonflikt fest, dass die teilweise komplexen Antragsverfahren viele Familien von einer Antragstellung abhält.¹⁴¹ Die ASMK nimmt hier Bezug auf Untersuchungen zum Kinderzuschlag, den höchstens 35 Prozent der Anspruchsberechtigten auch tatsächlich in Anspruch nehmen und auch mit dem Starke-Familien-Gesetz lediglich 35 Prozent real erreicht werden.¹⁴² Eine einfache Antragstellung ist daher unabdingbar.

Für die ASMK ist der entscheidende Hebel der Verbesserung des Zielerreichungsgrades eine verbesserte Zugangsmöglichkeit. Dabei stellt die ASMK darauf ab, dass eine Beratung ausschließlich zur Kindergrundsicherung wenig vielversprechend ist, sondern vielmehr im Rahmen eines One Stop Agency-Modells durchzuführen ist, in dem auch andere (Transfer-) Leistungen angeboten und Anspruchsberechtigte ein umfassendes Bild bekommen. Dies bedeutet, dass auch weitere Unterstützungsleistungen im System der Familienleistungen eingebunden werden müssen.¹⁴³ Auch wenn sie hinter dem Modell der einheitlichen Beratungsstellenfunktionalität noch keine Zusammenlegung der Behörden für familienpolitische Leistungen sieht, ist dies durchaus das mittelfristige Modell. So heißt es in dem Bericht:

Dies ermöglicht es den Familien, in einem Schritt Anträge auf mehrere Leistungen zu stellen. Neben der Kindergrundsicherung kommen hier beispielsweise auch Leistungen wie das Elterngeld, Zusatz- und Sonderbedarfe, aber auch die Ausstellung der Geburtsurkunde in Betracht. Dabei geht es zum einen um eine niedrigschwellige, an einem Ort gebündelte Beratung, zum anderen um die Verknüpfung unterschiedlicher staatlicher Leistungen.¹⁴⁴

und verweist hierbei auf Beispiele aus anderen europäischen Staaten, wobei kritisch anzumerken ist, dass es sich um unitarische Staaten handelt und eine Verbindung von Leistungen um einen grundlegenden Eingriff in die derzeitige Organisation des Staates handelt.

Die ASMK konnte hierbei auf unterschiedliche Lösungen im kommunalen Bereich zurückgreifen. Referenzbeispiele für die *One Stop Agency* sind die 1997 erstmals eingerichteten Sozialbürgerhäuser in München (siehe Kapitel 5.1). Hier wurde nicht nur eine wohnortnahe Versorgung mit Sozialleistungen durch regional aufgestellte Behörden sichergestellt, sondern die Leistungen des örtlichen Sozialreferates gegenüber den Anspruchsberechtigten angeboten. Eine prozessverantwortliche Ansprechperson bündelt hier die Leistungen des Sozial-, Jugend- und Wohnungsamtes, bietet eine gesamtheitliche Beratung und koordiniert behördenintern die unterschiedlichen Professionen. In den 13 Sozialbürgerhäusern wurden 14 Leistungen, die in der Zuständigkeit des Sozialreferates der Landeshauptstadt München liegen, zusammengezogen.¹⁴⁵ Mit Einführung der Jobcenter wurden diese – als gemeinsame Einrichtung der Landeshauptstadt München und der Bundesagentur für Arbeit – in die Struktur mit einbezogen.¹⁴⁶

Im Rahmen der digitalen Leistungsgewährung verwies die ASMK auch auf die bestehenden Projekte „Kinderleicht zum Kindergeld“ der *Freien und Hansestadt Hamburg* und „Einfache Leistungen für Eltern“ (ELFE) der *Freien Hansestadt Bremen*.¹⁴⁷ Mit beiden Projekten sollte die Antragstellung für staatlichen Leistungen im Zusammenhang mit der Geburt eines Kindes deutlich vereinfacht werden, sowohl auf Seiten der Antragsteller als auch auf Seiten der Behörden¹⁴⁸. Grundlage war das sogenannte Lebenslagenmodell, indem beispielsweise alle Leistungen rund um die Geburt eines Kindes zusammengefasst werden und mittels eines Onlinedienstes beantragt werden können. Dieser Ansatz geht über die Sozial- und Familienleistungen hinaus und beinhaltet beispielsweise auch die Beantragung einer Geburtsurkunde, die Wohnsitz- und Steuermeldung. Die beiden Modellprojekte wurden durch den Gesetzgeber durch das „Digitale-Familien-Leistungsgesetz“ flankiert. Im Fokus der Entwicklung stand, dass sogenannte „Kombi-Anträge“ möglich sind und die Fachverantwortung für die einzelnen Komponenten unberührt bleiben.¹⁴⁹ Das Hamburger Modell KiK basiert so darauf, dass die einzelnen Anträge im Vordergrund durch den Bürger nur eine Eingabe z.B. der Personendaten bedürfen, im Hintergrund daraus jedoch unterschiedliche Verwaltungsprozesse bei den sachlich richtigen Behörden wie der Sozialbehörde, dem Standesamt oder der Meldebehörde angestoßen werden.

Der ASMK-Bericht thematisierte darüber hinaus zwei zentrale Herausforderungen für die bessere Verknüpfung von Leistungen, die automatisierte Antragsbearbeitung und eine potenzielle antragslose Auszahlung der Kindergrundsicherung:

- Um die Zusammenführung mehrere Datenregister sowohl im Rahmen des Lebenslagen-Modells wie auch im Rahmen des antragslosen Verfahrens möglich zu machen und somit die beabsichtigte Wirkung zu erzielen, bedarf es einer gesetzlichen Grundlage und im Falle der Sozialleistungen einer Einwilligung der Betroffenen.
- Um Daten auch außerhalb des eigenen (kommunalen) Zuständigkeitsbereiches abgreifen zu können, bedarf es einer einheitlichen Identifikationsnummer.

Insgesamt ging der Bericht der ASMK damit deutlich über die reine Kindergrundsicherung und deren Ausgestaltung hinaus.

3.4.3. Genese der Kindergrundsicherung in der Koalition und der Regierungsentwurf

Mit dem Koalitionsvertrag wurde die Kindergrundsicherung zum Regierungsprogramm und zu einem der zentralen sozialpolitischen Ziele der Bundesregierung. Mit dem am 27. September 2023¹⁵⁰ im Kabinett beschlossenen Gesetzentwurf wurden die Grundlagen gelegt, die sich in den organisatorischen und digitalpolitischen Rahmen wie folgt darstellen. Bereits im März 2023 setzte die Bundesregierung zur Erarbeitung des Gesetzentwurfes eine interministerielle Arbeitsgruppe (IMA) ein, in der die fachlich betroffenen Bundesministerien zunächst die Eckpunkte für die Ausgestaltung der Kindergrundsicherung erarbeiten sollten.¹⁵¹

Im Januar 2023 wurde durch das *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* ein erstes Eckpunktepapier veröffentlicht.¹⁵² Neben der inhaltlichen Ausgestaltung wurden auch zentrale Aussagen zur beabsichtigten organisatorischen und digitalen Ausgestaltung getroffen. Die Bundesagentur wurde als zentrale Vollzugsbehörde für alle Leistungsbestandteile vorbestimmt und „ein digitales Kindergrundsicherungs-Portal mit einem anwendungsfreundlichen intelligenten Antragssystem“ angedacht.¹⁵³ Ziel war die Erreichung des Reifegrades 4 nach dem OZG, welcher nicht nur eine Ende-zu-Ende-Digitalisierung beinhaltet, sondern die Umsetzung des Once Only-Prinzips und Nutzung von unterschiedlichen Datenregistern vorsieht und auf die Erhebung von Daten dort verzichtet, wo gleichartige Daten bereits vorliegen.¹⁵⁴ Das Eckpunktepapier beruhte auf den Ergebnissen einer interministeriellen Arbeitsgruppe, die seit März 2022 die Vorarbeiten der gesetzlichen Umsetzung des Kindergrundsicherungsmodells erarbeitet hatte.¹⁵⁵

Die Zielsetzungen sind hierbei klar gesetzt: Die Koalition hat sich die Stärkung von Familien und die Bekämpfung von Kinderarmut als Fokus ihrer Politik gesetzt. Mit der Kindergrundsicherung sollen für Kinder und Jugendliche bessere Chancen geschaffen und mehr Kinder aus der Armut geholt werden.¹⁵⁶ Dies soll zum einen durch die Erhöhung der kindbezogenen Leistungen in Verbindung mit der Neudefinition des soziokulturellen Existenzminimums, als auch durch eine vereinfachte, digitale Antragsstellung dieser erfolgen.¹⁵⁷ Um eine Vereinfachung für die Antragsstellung von Familien aber auch für die Verwaltungsaufwände der Behörden – zu erreichen sollten zukünftig die bisherigen Familienleistungen wie Kindergeld, KiZ, Leistungen aus SGB II/XII für Kinder, Teilleistungen zur Bildung und Teilhabe zu einer Leistung, der Kindergrundsicherung, zusammenfassen zu wollen. Weiterhin soll die Kindergrundsicherung automatisiert berechnet und einfach beantragt und ausgezahlt werden können. Der klare Fokus der Regierung liegt auf Entbürokratisierung und Digitalisierung der Leistung.¹⁵⁸

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Nachdem sowohl der Koalitionsvertrag als auch das Eckpunktepapier des BMFSFJ wesentliche Elemente zur Reduzierung der bisherigen Komplexität reklamierten, konnte der Gesetzentwurf diesen Erwartungshorizont nur zum Teil lösen. Ein wesentliches Ziel war die Zusammenführung von unterschiedlichen Sozialleistungen in einer einheitlichen Leistung, die die Sicherung des Lebensunterhalts für Kinder und Jugendliche gewährleisten sollte. Dies ist im Wesentlichen auch erfolgt. Abbildung 14 zeigt eine Übersicht der geplanten Bestandteile der Kindergrundsicherung laut aktuellem Gesetzesentwurf.

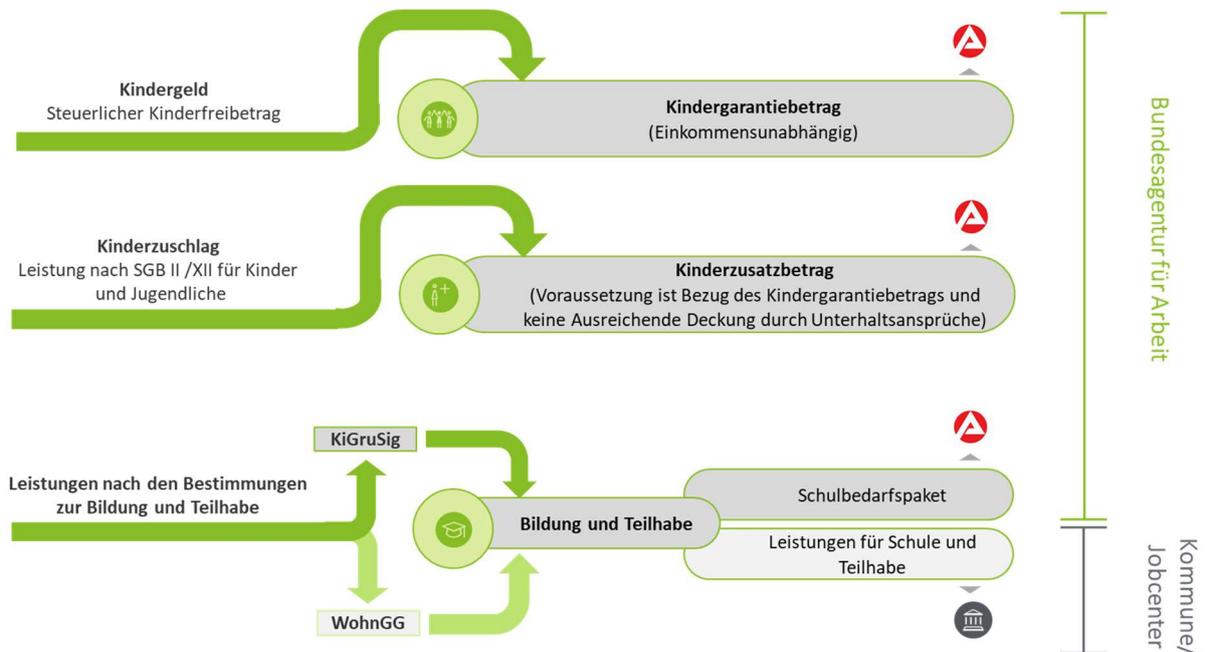


Abbildung 14 Übergang in die Kindergrundsicherung

Die Kindergrundsicherung soll sich aus einem einkommensunabhängigen Garantiebetrag und einem existenzsichernden, einkommensabhängigen Zusatzbetrag zusammensetzen. Der Garantiebetrag soll dabei dem heutigen Leistungsumfang des Kindergeldes entsprechen (seit 1. Januar 2023: 250 EUR je Kind). Der Betrag wird über die Jahre entsprechend den Berechnungen des Existenzminimumberichts angehoben und unabhängig vom elterlichen Einkommen für jedes Kind ausgezahlt, wobei volljährige Kinder einen eigenen Anspruch auf Auszahlung besitzen.¹⁵⁹

Der Zusatzbetrag soll zukünftig die Leistung des bisherigen KiZs und weitere Transferleistungen an Kinder beinhalten. Allerdings erfolgt die Berechnung unter Berücksichtigung des Erwerbseinkommens der Eltern und Einkommen des Kindes (z.B. Unterhaltsleistungen und Unterhaltsvorschuss, Ausbildungseinkommen, Garantiebetrag der Kindergrundsicherung). Nach aktuellem Stand sind neben den Lebenshaltungskosten weitere monetäre Leistungen im Zusatzbetrag enthalten:

- eine Wohnkostenpauschale je Kind (120 EUR)
- ein Pauschalbetrag für Bildung und Teilhabe (15 EUR)
- einen altersgestaffelten Betrag (nach jährlicher Berechnung zur Gewährleistung des soziokulturellen Existenzminimums)
- ein Schulbedarfspaket von insgesamt 174 EUR (einmal jährlich gewährt, anteilig ausgezahlt im August und Februar)

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Da der Zusatzbetrag vorrangig zum Bürgergeld ausgezahlt werden soll, werden so rund 1.6 Mio. anspruchsberechtigte Kinder aus dem Bürgergeld in die Kindergrundsicherung aufgenommen. Dieser soll bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres an die Kinder ausgezahlt werden.

Gleichzeitig bleiben jedoch weiterhin in erheblichem Umfang Verbindungen zu anderen Leistungen bestehen, welche die bisherige Vielzahl an Anträgen gerade in Kombination mit dem Familienverbund nicht reduzieren werden. Gleichzeitig wurden auch im organisatorischen und digitalen Bereich die ursprünglichen Ziele nicht hinreichend erfüllt. So wird die Zielsetzung des Reifegrades 4 nach bisherigem Stand auch mit dem Inkrafttreten des Gesetzes nicht erreicht werden können.

Zielsetzung	Umsetzungsbeurteilung
Leistungs-zusammenführung	<p>Der Kindergarantiebtrag entspricht von der Systematik dem bisherigen Kindergeld. Auch weiterhin wird es eine Günstigkeitsberechnung durch das Finanzamt geben, die einschätzt, ob die Eltern mit der steuerlichen Entlastung durch den Kinderfreibetrag oder der Direktzahlung des Kindergarantiebtrags bessergestellt sind (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 BKG-E)¹⁶⁰.</p> <p>Im Kinderzusatzbetrag sind die wesentlichen Leistungen aufgegangen, die bisher sowohl im KiZ als auch in den Leistungen nach dem SGB II enthalten waren (Abbildung 14). Weiterhin besteht ein Anspruch auf BuT-Leistungen, die aus bisherigen anderen Gesetzen wie dem Wohngeldgesetz für Kinder hierher überführt werden.</p> <p>Positiv ist zu sehen, dass letztlich von einer altersspezifischen Pauschale für die Heizungs- und Warmwasserkosten verzichtet wurde. Dies vereinfacht auf Seiten der Behörden die Berechnung und ist für die Antragstellenden leichter nachvollziehbar. Für eine langfristige Handhabung der Kindergrundsicherung ist es ggf. kritisch zu sehen, dass die Kosten an den Regelsatz prozentual gebunden sind, was eine fortlaufende Anpassung erforderlich macht und dann mindestens im Rahmen der Fachverfahrensunterstützung zu Anpassungsbedarfen führt.</p> <p>Unberücksichtigt geblieben ist eine grundsätzliche Kritik an dem derzeitigen Leistungssystem, dass mehrere Grundsicherungssysteme parallel nebeneinander existieren und mit der Kindergrundsicherung ein weiteres hinzugefügt wird.¹⁶¹</p>
Bewilligungszeitraum	<p>Der Bewilligungszeitraum für den Kinderzusatzbetrag wurde auf sechs Monate festgesetzt (§ 15 Abs. 1 BKG-E). In diesem Zeitraum sollen entgegen dem sonst im Bereich der Transferleistungen geltenden Grundsatz Änderungen in den persönlichen Lebens- und Einkommensverhältnissen nicht berücksichtigt werden, wobei auch hier bereits Ausnahmen wie die Zusammensetzung der Familie im Gesetz verankert wurden. Grundsätzlich stellt sich allerdings die Frage, wie mit einer verschlechterten finanziellen Situation der Familie umzugehen ist, da systemisch dann Leistungen nach SGB II oder SGB XII in Frage kommen würden, um das Existenzminimum zu sichern. Damit würde dem Anspruch, die Komplexität zu reduzieren, entgegengewirkt.</p>

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Zielsetzung	Umsetzungsbeurteilung
	<p>Problematisch ist, dass die Frist nicht mit anderen Fristen wie im Wohngeld-Bereich synchronisiert wurde. Wohngeld ist gem. § 25 Abs. 1 Satz 1 WohnGG für 12 Monate zu bewilligen. Treten aufgrund des Verbundes mit der Familie hier Änderungen ein, entsteht gegebenenfalls eine Unterdeckung, die wiederum über andere Rechtskreise auszugleichen sein würden.</p>
Rangfolge der Antragsleistungen	<p>Der Kindergarantiebtrag wird auch weiterhin unabhängig vom Einkommen der Eltern gewährt</p> <p>Der Kinderzusatzbetrag ist ähnlich wie der bisherige KiZ auch weiterhin eine nachrangige Leistung, die – ähnlich den Leistungen nach dem SGB II – nur dann eintritt, wenn andere Leistungen und Ansprüche nicht bestehen. Dies betrifft insbesondere Unterhaltsansprüche gegenüber Eltern oder Leistungen nach dem UVG.</p> <p>Durch die Anrechnungsvorschriften eigenen Einkommens zu 45 Prozent kann jedoch weiterhin ein Anspruch auf den Kinderzusatzbetrag bestehen, der wiederum gesondert beantragt werden muss (beispielhaft: Abbildung 15). Hinzu kommt, dass aufgrund des Familienverbundes für die Eltern das Jobcenter oder das Sozialamt zuständig ist, da diese im Leistungsbezug des SGB II oder SGB XII bleiben.</p>
Komplexität der Antragsleistungen Beantragungsverfahren	<p>Für die Beantragung des Kindergarantiebtrages ergibt sich durch die beabsichtigte Gesetzesänderung keine Veränderung.</p> <p>Der Kinderzusatzbetrag fasst bislang in verschiedenen Gesetzen verortete Ansprüche in einer Anspruchsgrundlage zusammen, wobei allerdings keine einheitliche Antragstellung ermöglicht wird. Die BuT-Leistungen werden teilweise über den Kinderzusatzbetrag mit abgedeckt, in Teilen muss eine gesonderte Antragstellung durch eine durch die Länder bestimmte Stelle erfolgen. Gleichzeitig wurden hier neue Begriffe für Einkommen und die häusliche Lebensgemeinschaft definiert, die gesonderte Unterlagen erfordern.</p>
Antragserfordernis	<p>Das ursprünglich in der politischen Diskussion beabsichtigte antragslose Verfahren¹⁶² wurde im Gesetz nicht verwirklicht. Alle Komponenten der Kindergrundsicherung sind weiterhin zu beantragen (§ 26 Abs. 1) und keine automatisierte Leistungsgewährung.</p> <p>Grundsätzlich wäre eine Automatisierung der Auszahlung des Kindergarantiebtrages möglich gewesen, nachdem er aus zwei Merkmalen (Existenz eines Kindes im relevanten Alter und Wohnsitz der Eltern in Deutschland) besteht, der Auszahlungsbetrag jedoch fest definiert und nicht von anderen Faktoren abhängig ist. Hier wurden auch bereits Erfahrungen in den Ländern gemacht.</p>
Anspruchsinhaberschaft	<p>Die Anspruchsinhaberschaft für die Teilleistungen ist differierend. Der Kindergarantiebtrag liegt bei den Eltern liegt (§ 1 Abs. 1 BKG-E), liegt der Anspruch für den Kinderzusatzbetrag und die BuT-Leistungen bei dem Kind selbst (§ 9 Abs. 1, § 21 Abs. 1 BKG-E) selbst. Hierbei bleibt</p>

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Zielsetzung	Umsetzungsbeurteilung
	<p>jedoch unberücksichtigt, dass ein Kind bis zum 18. Lebensjahr der Vormundschaft der Eltern unterliegt. Rechtstechnisch fällt dann auch die Klageberechtigung auseinander, so dass zwei differierende Klageberechtigte auftreten müssten, deren Vertretung jedoch schließlich wieder in der Person der Eltern zusammenfällt.¹⁶³</p> <p>Damit tritt eine zusätzliche komplexe Anspruchsstruktur ein, die den Entscheidungsadressaten teilt und letztlich zwei getrennte und getrennt anfechtbare Entscheidung erzeugt.</p>
Digitalisierung, Automatisierung und Kindergrundsicherungscheck	<p>Der Gesetzentwurf sieht die Einrichtung eines Kindergrundsicherungschecks vor, der Anspruchsberechtigten helfen soll, ihre Ansprüche auf den Kinderzusatzbetrag zu prüfen. Hierbei wird auch die gesetzliche Ermächtigung gegeben, den Datenaustausch z.B. mit den Rentenversicherungsträgern durchzuführen, um die dort vorhandenen Einkommensdaten für die Berechnung zu nutzen. Damit wird ein erster Schritt in Richtung des Reifegrades 4-Modells für die Kindergrundsicherung gegangen.</p> <p>Kritisch ist zu sehen, dass aus dem Kindergrundsicherungscheck nicht unmittelbar in das Antragsverfahren übergegangen werden kann und die Daten nach acht Wochen zu löschen sind. Hier wurden durch die Anspruchsberechtigten bereits zahlreiche Daten erhoben sowie über die Verknüpfung mit den Rentenversicherungsträgern eingespielt.¹⁶⁴ Es wäre daher die Ermächtigung zielführend gewesen, dass diese Daten mit der Einwilligung der Betroffenen direkt in die Antragsstellung überführt werden können. Hiermit werden die Entwicklungsaufwände für den Kindergrundsicherungscheck nur unzureichend genutzt und auch zusätzliche Aufwände auf Seiten der Anspruchsberechtigten generiert.</p> <p>Eine Bezahlung der BuT-Leistungen beispielsweise für Sportverbände soll mittelfristig durch das Kinderchancenportal erfolgen (§21 Abs. 1 BKG-E). Dadurch wird der Verwaltungsaufwand mit der dahinter liegenden automatisierten Bezahlungsfunktion vereinfacht. Inwieweit hierbei eine vollständige Digitalisierung erfolgt, steht jedoch noch nicht fest.</p>
Antragsform	<p>Die ursprüngliche im Referentenentwurf vorgesehene Lösung, dass der schriftliche Antrag die Regel sein soll, wurde im Kabinettsbeschluss dahingehend verändert, dass der schriftliche und elektronische Antrag gleichberechtigt bestehen (§ 26 Abs. 1 Satz 1). Für die BuT-Leistungen wurde dies aufgrund der Landeszuständigkeit nicht gleichermaßen festgelegt.</p> <p>Sinnvoll wäre hier, dass die BuT-Leistungen gleichzeitig mit dem Hauptantrag über der BA gestellt werden können und – soweit dies digital erfolgt – die Antragsteile an die zuständige Landesbehörde weitergeleitet werden. Technisch ist dies z.B. über die Wohnsitzangabe möglich und würde gleichzeitig auch dem Gedanken des OZG entsprechen, Antragsverfahren nutzerzentriert zu stellen. Für den Bund</p>

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Zielsetzung	Umsetzungsbeurteilung
	würden als Zusatzaufwände lediglich einmalige Einrichtungskosten sowie Kosten für die Schnittstellenpflege anfallen, im Verwaltungsvollzug jedoch die Aufwände für gesonderte Erhebungen entfallen.
Mehrfache Antragstellung erforderlich	<p>§ 26 Abs. 1 Satz 2 schreibt vor, dass der Antrag beim Familienservice gestellt werden soll. Diese Regelantragstellung wird insbesondere für Familien zu einem Zusatzaufwand führen, die auch u.a. auf SGB II-Leistungen angewiesen sind. Sie müssen sowohl die Unterlagen wie auch die Antragsdaten bei mindestens zwei verschiedenen Behörden einreichen.</p> <p>Die Trennung der Zuständigkeiten für den Kinderzusatzbetrag und die BuT-Leistungen führt ebenso zu zwei getrennten Antragsverfahren, da die BuT-Leistungen bei der durch die Länder bestimmten Behörde zu beantragen sein müssen (§ 26 Abs. 2). Nachdem bislang eine automatische Antragstellung mit der eigentlichen Antragsleistung erfolgte, ist dies ein Rückschritt zu höherer Komplexität.</p> <p>Die Schaffung einer eigenen Behörde ist dabei kritisch zu sehen. Gerade der Kinderzusatzbetrag betrifft Familien, in denen auch die weiteren Familienmitglieder weiterhin sich im SGB II-Bezug befinden. In der Folge müssen diese Familien mindestens einen Antrag mehr stellen und bei mindestens einer Behörde zusätzlich vorstellig werden. Die positiv gemeinte Entstigmatisierung führt so real mindestens auf Seiten der Antragstellenden zu einem höheren Aufwand und zu einer höheren Komplexität.</p> <p>Die <i>Bundesagentur für Arbeit</i> hat zudem auch ausgeführt, dass nicht in allen Lebenslagen sämtliche Bedarfe gedeckt sind und somit auch bereits ohne den Familienverbund ein zusätzlicher SGB II-Bedarf entsteht.¹⁶⁵ Die Rückwirkung auf die Eltern durch die gesetzlichen Anrechnungsvorschriften führen insgesamt zu Neuberechnungen. Zusätzlich besteht die Gefahr, dass Einkommen des Kinders bereits bei der Minderung des Kinderzusatzbetrages berücksichtigt wurde und noch einmal zum Ansatz bei den Eltern kommt.</p> <p>Neu ist das Rechtsinstitut der vermuteten Bedarfsdeckung, welcher in § 37a SGB II-E mit dem Artikelgesetz eingeführt werden soll. Gleichzeitig besteht nach Absatz 2 eine implizierte Wahlfreiheit der Eltern des Kinders, ob sie Bürgergeld beziehen oder nicht. Hier würde zwar im Ergebnis weiterhin lediglich eine Leistung gewährt werden, allerdings würden mindestens die Anspruchsberechtigten eine Günstigkeitsprüfung vornehmen. Gleichzeitig impliziert die Vermutung, dass das Gegenteil bewiesen werden kann, was auch durch die Gesetzesbegründung gedeckt wird.¹⁶⁶ Insofern entstehen zwei parallele Ansprüche mit der Folge gerichtlicher Auseinandersetzungen über die korrekte Anwendung.</p>
Begrifflichkeiten	Der Gesetzentwurf führt in § 2 mit der „Familiengemeinschaft“ einen neuen Begriff zusätzlich zur „Bedarfsgemeinschaft“ im SGB II und der „Haushaltsgemeinschaft“ im SGB XII ein. Wie der <i>Deutsche</i>

Zielsetzung	Umsetzungsbeurteilung
	<p><i>Landkreistag</i> in seiner Stellungnahme anmerkt, führt diese neue Begrifflichkeit nicht nur zu Intransparenz in der Verständlichkeit, sondern auch zu Abgrenzungsschwierigkeiten.¹⁶⁷</p> <p>Ebenfalls definiert der Gesetzentwurf das Einkommen losgelöst von anderen Einkommensdefinitionen (Tabelle 2) sowie eigene Anrechnungsvorschriften. Daraus folgt, dass hierzu gesonderte Berechnungen erfolgen müssen und durch die unterschiedlichen Anrechnungsvorschriften eine ansich nicht gewollte Zusatzleistung zum Tragen kommt. Ein Einstieg in den modularen Einkommensbegriff hätte hier die Möglichkeit gehabt, die Bestandteile mittelfristig einheitlich zu definieren und lediglich die Module rechtskreisspezifisch einzubauen, so dass hierdurch eine Automatisierung leichter möglich wäre.</p> <p>Diese Schöpfung von neuen Begrifflichkeiten, die sich auf denselben Sachverhalt beziehen, aber in einzelnen Rechtsbereichen und Gesetzestexten unterschiedlich definiert werden. Weitere Beispiele hierfür finden sich in der Definition des Begriffes „Kind“ und der Festlegung seiner Altersgrenze oder der Einkommensdefinition und -berechnung wieder. Eine genaue Betrachtung erfolgt in Kapitel 3.1. Die unterschiedliche Begriffsauslegung hat mehrere Folgen:</p> <ul style="list-style-type: none">• Die Regelungen sind für Antragstellende schwer nachvollziehbar und führen am Ende zu Akzeptanzproblemen, da dies zu unterschiedlichen Entscheidungsrichtungen im Rahmen der Kindergrundsicherung, des SGB II und des SGB XII führen kann.• Durch die unterschiedlichen Regelungen kommt es zu differierenden Auslegung und Rechtsprechung mit Folgen für die Antragsbearbeitung. Gerade wenn sich der Leistungsbezug der Familie in unterschiedlichen Rechtsgebieten ansiedelt, führt dies schließlich zu Übersetzungsproblemen und einem höheren Verwaltungsaufwand, um eine Leistungsberechnung zu ermöglichen.• Differierende Definitionen des grundsätzlich selben Sachverhaltes erschweren die Automatisierung der Leistung. Hier müssen mindestens zusätzliche „Interpretatoren“ in die Fachverfahrenskommunikation eingebaut werden, zwischen den unterschiedlichen Begriffsdefinitionen filtern. <p>Aus den zusätzlichen Begrifflichkeiten und der fehlenden Abgrenzung zu anderen Leistungen spätestens im Familienverbund wird eine weitere Steigerung der Komplexität erwachsen.</p>
Behördenorganisation	Für den Kindergarantie- und Kinderzusatzbetrag sowie die im Kinderzusatzbetrag automatisch enthaltenen BuT-Leistungen ist der Familienservice der Bundesagentur für Arbeit zuständig. Für den überwiegenden Teil der BuT-Leistungen sind die Länder bzw. Kommunen zuständig. Da eine gemeinsame Antragstellung nicht vorgesehen ist, bedingt dies bereits zwei verschiedene Anträge bei zwei

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Zielsetzung	Umsetzungsbeurteilung
	<p>verschiedenen Behörden mit zusätzlichem Aufwand auf Seiten der Antragstellenden wie auf Seiten der Behörden.¹⁶⁸ Hier ist zu berücksichtigen, dass bislang auch für Kinder im SGB II-Bezug das Jobcenter für die BuT-Leistungen zuständig war und somit bislang nur ein Antrag gestellt werden musste, der nur durch eine Behörde bearbeitet wurde.</p> <p>Durch die nunmehr vorgesehene Behördenorganisation wird eine Behörde in ihrem Umfang deutlich ausgeweitet, die bislang für die Auszahlung einer standardisierten Leistung (Kindergeld) verantwortlich war und keine nennenswerten Erfahrungen in der komplexen Beratung von Antragstellenden zum Leistungsumfang und den Rückwirkungen auf andere Leistungen hat. Zudem wird die eher aufwendige Verwaltungsarbeit der Verwendungsprüfung für BuT-Leistungen auf die Kommunen abgewälzt.¹⁶⁹ In einem gerade für den öffentlichen Dienst schwierigen Arbeitsmarktumfeld wird der erforderliche Personalwuchs eher schwierig gesehen.¹⁷⁰</p>
Familienservice	<p>Aus der bisherigen Familienkasse wird der Familienservice als lokale Beratungsorganisation geformt. Hier wird weiterhin daran festgehalten, neben den Jobcentern eine parallele Struktur der Bundesagentur für Arbeit zu schaffen. Mit der Integration des zukünftigen Familienservices hätte die Chance bestehen, für Antragstellende eine Anlaufstelle zu reduzieren und gleichzeitig die Schnittstellen zwischen den Behörden zu reduzieren, selbst wenn innerhalb des Jobcenters unterschiedliche Zuständigkeiten genutzt werden.</p>
Gerichtliche Zuständigkeiten	<p>Mit dem Entwurf BKG verbleibt es wie bisher bei der gerichtlichen Zuständigkeit von zwei Gerichtszweigen für den Kindergarantiebtrag zuständig.¹⁷¹ Für den Zahlbetrag aus dem BKG-E ist die Sozialgerichtsbarkeit (§ 42 BKG-E) zuständig, für die steuerliche Entlastung ist die Finanzgerichtsbarkeit zuständig. Während die Sozialgerichtsbarkeit tendenziell anspruchsberechtigtenfreundlich entscheidet, ist die Finanzgerichtsbarkeit eher darauf ausgerichtet, die steuerlichen Entlastungen gering zu halten.</p> <p>Insgesamt kommt es durch die – einmalige – getrennte Rechtsprechung für denselben Sachverhalt zu divergierenden Entscheidungsrichtungen, die sich auch auf die Höhe auswirken. Die ursprünglich beabsichtigte tendenziell vorhandene Besserstellung durch Inanspruchnahme des steuerlichen Freibetrages wird dadurch nicht aufgelöst.</p> <p>Lediglich für die Rechtsprechung innerhalb einer häuslichen Lebensgemeinschaft verbleibt die Rechtsprechung in einer Gerichtsbarkeit, so dass hier keine zusätzlichen Komplexitäten eintreten. Der Übergang von einer in die andere Form des Kindergarantiebetrages kann jedoch zu Problemen führen.</p>

In der Gesamtbetrachtung reduziert das Modell der Kindergrundsicherung nicht Komplexitäten, sondern fügt sich in die bestehende hochkomplexe Landschaft der Sozialleistungen ein.¹⁷² Zwar wird

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

im Ergebnis keine zusätzliche Leistung geschaffen, da der KiZ abgelöst und die Leistungen für Kinder aus dem SGB II und SGB XII in den Kinderzusatzbetrag integriert werden. Es wird aber dazu durch eine neue gesetzliche Definition anstatt der Eingliederung in einen bestehenden Rechtskreis weiterhin für eigene Strukturen und inhaltlichen Ausgestaltung durch die Praxis und Rechtsprechung gesorgt.

Gleichzeitig wird auch die Zahl der Behördenkontakte nicht reduziert, was für Anspruchsberechtigte wie für die Behörden aufwandstreibend ist.¹⁷³ Dies wird deutlich bei Kindern, die bereits vorrangig Leistungen nach dem UVG beziehen (Abbildung 15), welche nur zu 45 Prozent auf den Kinderzusatzbetrag angerechnet werden. Dadurch entsteht nahezu in jeder Situation ein zusätzlicher Anspruch im Rahmen der Kindergrundsicherung. Nachdem hier zudem nur das Kind selbst betrachtet wird, nicht jedoch der Familienverbund, entsteht für die Familie ein zusätzlicher Aufwand der Beantragung von SGB II-Leistungen beim Jobcenter.

Durch die Ausgliederung der BuT-Leistungen in ein gesondertes Verfahren erfolgt zudem eine Erhöhung des Aufwands. Hier wäre mindestens eine (digitale) Weiterleitungsmöglichkeit zielführend, so dass seitens der Anspruchsberechtigten der gesonderte Behördengang entfällt. Generell führt die

Die Praxis anhand einer Familie, die gleichzeitig Unterhaltssicherungen bezieht, macht die fehlende Reduzierung von Komplexität deutlich (Abbildung 15). Obwohl eine vollständige Bedarfsdeckung durch den gesetzlich definierten, einkommensunabhängigen Anspruch auf den Kindergrundbetrag besteht und der dadurch nicht gedeckte Bedarf des Existenzminimums über die vorrangige Leistung des Unterhaltssicherungsgesetzes gedeckt würde, besteht aufgrund der Anrechnungsvorschriften (45 Prozent des eigenen Einkommens ein eigener zusätzliche Bedarf auf den Kinderzusatzbetrag. Im Familienverbund muss dieses Einkommen auch beim Jobcenter oder dem Sozialamt – in Abhängigkeit des Leistungsbezuges nach SGB II oder SGB XII – angegeben werden und in den Familienverbund einbezogen werden. Gleichzeitig sind die BuT-Leistungen beim Jobcenter oder dem Sozialamt zu beantragen. Insgesamt bestehen somit hier mindestens drei Behördenkontakte.

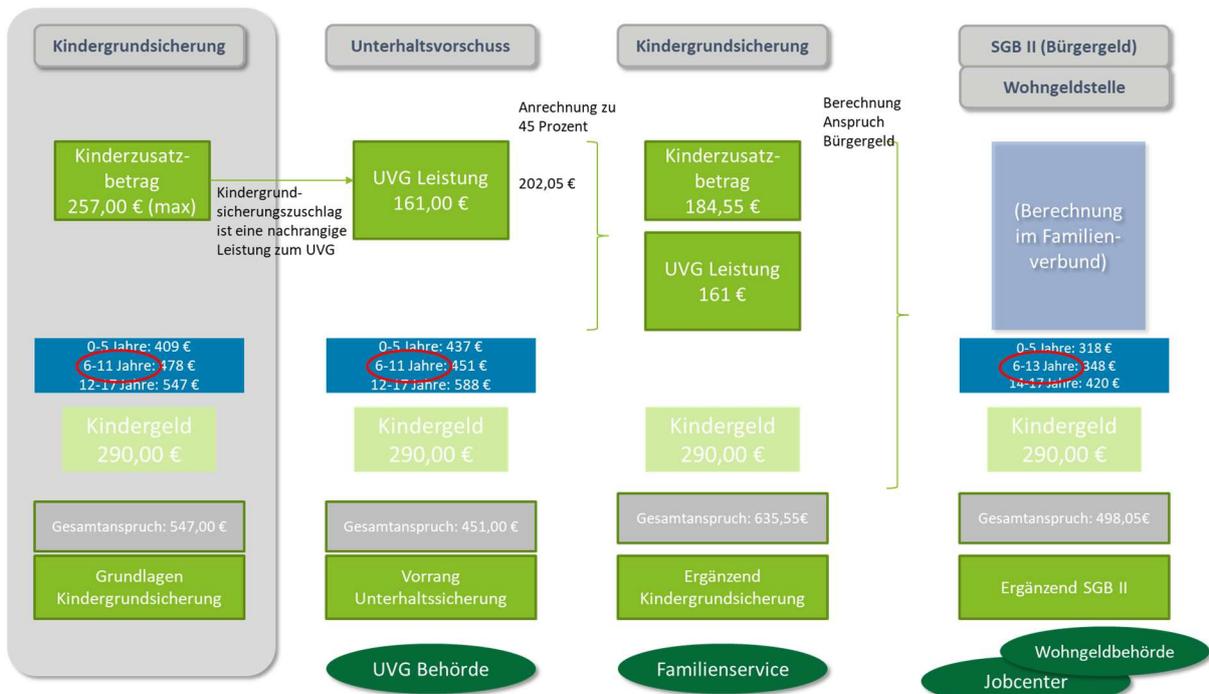


Abbildung 15 Verbindung der Kindergrundsicherung mit anderen Sozialleistungen

Sowohl in der Verbändeanhörung als auch in der Anhörung vor dem *Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* des Deutschen Bundestages am 13. November 2023 wurde neben der Frage der Leistungsgestaltung das Missverhältnis zwischen der durch die Bundesregierung definierten Ziele und den im Gesetzentwurf niedergelegten Umsetzungen aufgegriffen.

Sowohl in der Verbändeanhörung als auch in der Anhörung vor dem *Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* des Deutschen Bundestages am 13. November 2023 wurde neben der Frage der Leistungsgestaltung das Missverhältnis zwischen der durch die Bundesregierung definierten Ziele und den im Gesetzentwurf niedergelegten Umsetzungen aufgegriffen.

Insbesondere die Frage der **Leistungsdigitalisierung** spiegelte hier eine zentrale Rolle. Die *Bundesagentur für Arbeit* merkte hier bereits zum Kindergrundsicherungscheck an, dass nicht nur die fehlende unmittelbare Antragstellungsmöglichkeit den Aufwand für die Einholung der Daten eigentlich nicht rechtfertigen würde, sondern auch, dass diese Daten unvollständig sind. Einerseits können die Daten von Selbstständigen hier nicht zeitnah abgerufen werden, sondern auch die Daten zum Beispiel zur Höhe der Miete sind digital nicht hinterlegt. Dadurch kann die Aussagefähigkeit nur begrenzt sein und es können nicht erfüllbare Erwartungen bei den Betroffenen geweckt werden.¹⁷⁴ Gleichzeitig wurde der einseitige Datenabruf aus den Sozialbehörden in Richtung der *Bundesagentur für Arbeit* kritisiert, da auch ein umgekehrter Datenfluss für die Berechnung der Ansprüche der weiteren Familienmitglieder notwendig ist.¹⁷⁵ Mit dem für die Etablierung der notwendigen Schnittstellen notwendigen Aufwand wurde in der Anhörung die Möglichkeit gesehen, dass die einmal genutzten Daten stärker auch in der generellen Leistungsberechnung berücksichtigt werden können. Der *Bundesrat* verwies zudem auf ein grundsätzliches Problem der Datenqualität hin. Demnach sind die bei der Finanzverwaltung verfügbaren Daten zum Einkommen auch bei abhängig Beschäftigten nur begrenzt aussagekräftig.¹⁷⁶ Die Kritik an der fehlenden durchgehenden Digitalisierung war bereits Teil der Verbändeanhörung. Hier hatte die Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf jedoch keine Änderungen vorgenommen, so dass diese Kritik auch erhalten blieb.

Gleichzeitig stand die **Organisation der Kindergrundsicherung** im Mittelpunkt der Kritik. Einstimmig kritisiert wurde das Auseinanderfallen der Zuständigkeiten für den Kindergarantiebetrug und den Kinderzusatzbetrag bei der Bundesagentur für Arbeit und die Leistungen zur Bildung und Teilhabe bei den Kommunen. Dies war auch bereits ein wesentlicher Kritikpunkt in der Verbändeanhörung. Der *Bundesrat* griff dies in seiner Stellungnahme noch einmal auf und wies darauf hin, dass die Einführung eines Antragserfordernisses für die BuT-Leistungen zu einer Verschlechterung der derzeitigen Situation führt, da unter der aktuellen Rechtslage eine einheitliche Antragstellung bei den zuständigen Sozialbehörden erfolgt. Der *Bundesrat* wies hierbei auch darauf hin, dass BuT-Leistungen zum Beispiel bei einer Klassenreise bedarfsauslösend sein können und somit für eine in der Realität einmalige Leistung ein hoher Aufwand der Antragstellung bei zwei Behörden erforderlich ist, da die BuT-Leistung an die Gewährung von Leistungen des Kinderzusatzbetrages gekoppelt ist.¹⁷⁷

In der Verbändeanhörung war auch die Zuständigkeitsregelung der Bundesagentur für Arbeit bereits aufgegriffen worden. Die Medien fassten die Debatte hierzu bereits frühzeitig unter der Bezeichnung „Bürokratiemonster“ zusammen¹⁷⁸:

„Die Kindergrundsicherung an sich ist eine gute Idee, wenn denn tatsächlich alle Leistungen über einen Antrag von einer Behörde ausbezahlt würden. Aber so ist es eben nicht.“

Martina Schweinsburg, Präsidentin des Thüringer Landkreistages

Deutscher Landkreistag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund wiesen hier bereits auf die fehlende verfassungsrechtliche Zulässigkeit hin¹⁷⁹, da ein Bedarf für eine ausnahmsweise Zuständigkeit des Bundes im Verwaltungsvollzug nicht gegeben sei und bereits derzeit die

Leistungsgewährung durch die Behörden der Kommunen erfolgt. Die Bedenken gingen jedoch über die reine Verfassungsrechtliche Diskussion hinaus und zogen auf die deutlich komplexeren Antrags- und Verwaltungsprozesse ab. Nach derzeitigem Stand werden alle Leistungsbestandteile bei einer Behörde gebündelt, da neben dem Kind selbst auch ein unmittelbarer Einfluss auf die Ansprüche der übrigen Familienmitglieder besteht. Durch das Auseinanderfallen sind nicht nur in der Kindergrundsicherung selbst mit dem Auseinanderfallen der Zuständigkeit für Kinderzusatzbetrag und BuT-Leistungen selbst mehrere Behörden involviert, sondern bedarf es auch eines zusätzlichen Informationsaufwandes, da Kinder nicht außerhalb des Familienverbundes leben. Der Gesetzentwurf hat dies im Grundsatz auch durch die Definition der „Familiengemeinschaft“ § 2 Abs. 1 BKG-E und der Anrechnungsvorschriften in §§ 12, 13 BKG-E berücksichtigt.

Die **doppelte Zuständigkeit** der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit auf der einen Seite und der Jobcenter (SGB II) oder Sozialämter (SGB XII) auf der anderen Seite für eine Familie führt demnach zu einem höheren bürokratischen Aufwand sowohl auf Seiten der anspruchsberechtigten Familien wie auf Seiten der Behörden. Der Paritätische Wohlfahrtsverband wies in diesem Zusammenhang zusätzlich darauf hin, dass die Jobcenter oder Sozialämter auch eine Ausfallverpflichtung haben, wenn die Familienkasse Leistungen in einer zu pauschalen Arbeitsweise erbringt.¹⁸⁰ Alle Verbände und wie auch die Bundesländer haben sich deshalb klar für eine Bündelung der Zuständigkeit bei einer Behörde ausgesprochen. Der Bundesrat geht hierbei in seiner Stellungnahme soweit, dass er dem Familienservice die notwendige Beratungsqualität abspricht¹⁸¹:

Die zukünftigen Familienservices haben als Familienkassen eine Tradition als reine Auszahlungsstellen für Kindergeld. Eine Beratungskultur und ein niederschwelliger Zugang fehlen bislang. Ergänzend wird mit dem Gesetzentwurf zur Einführung einer Kindergrundsicherung auf digitale Erreichbarkeit gesetzt. Für einen nicht unerheblichen Teil der Familiengemeinschaften wird dieser digitale Zugang keine Erleichterung darstellen, sondern eine weitere Hürde.

Die Beigeordnete des Kreises Bergstrasse, Diana Stolze, machte hierzu deutlich, dass Familien nicht nur mit dem neuen Bundeskindergeldgesetz fünf unterschiedliche Anlaufstellen haben, sondern dass die bei den Jobcentern bislang angesiedelte umfassende Beratungsmöglichkeit entfallen würde.¹⁸² Familien würden daher nicht nur durch die unterschiedlichen Anlaufstellen deutlich schlechter gestellt. Sondern die fehlenden beziehungsweise zersplitterten Beratungsmöglichkeiten würden eher weitere Hürden aufbauen, so dass die ursprüngliche Intention der besseren Leistungsanspruchnahme und damit die Erhöhung der Wirkungstiefe konterkariert würde.¹⁸³ Das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit weist hierauf in seiner Stellungnahme auch explizit hin.¹⁸⁴

Die Verbände und Bundesländer übten in beiden Anhörungsphasen **grundsätzliche Kritik an dem Leistungszuschnitt**. Grundlegend ist hier jedoch *Prof. Dr. Ronnie Schöb* von der *Freien Universität Berlin* zu sehen, der in seiner Stellungnahme¹⁸⁵ hierauf verwies. Schöb verwies, wie auch bereits der *Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*¹⁸⁶, darauf hin, dass derzeit faktisch zwei Grundsicherungssysteme parallel nebeneinander bestehen. Die Kindergrundsicherung würde in der derzeitigen Ausgestaltung ein drittes System hinzufügen. Die Grundsicherungssysteme sehen nur unzureichende und intransparente Arbeitsanreize vor, die auch die Kindergrundsicherung weiterführt. Gerade in Gebieten mit mittleren und hohen Mieten – also nahezu alle urbanen Zentren mit einem Großteil der anspruchsberechtigten Bevölkerung – würde der Arbeitsanreiz faktisch entfallen, weil die Kombinationswirkungen mit dem BKG-E zu höheren Anspruchsleistungen führen würden als bei einem gleichen Nettoeinkommen. Die Hinzuverdienstmöglichkeiten sind intransparent und beispielsweise jede Mieterhöhung hat Auswirkungen auf die Höhe der Grenzbelastung und die Zuständigkeit für das Grundsicherungssystem (SGB II, SGB XII, BKG-E).

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Insgesamt würden damit ein Herauswachsen aus den Grundsicherungssystemen faktisch der Anreiz genommen, wenn nicht eine andere Anreizwirkungen intrinsisch vorhanden ist.

Im Ergebnis wurde zwar von den Verbänden die Einführung einer Kindergrundsicherung begrüßt. Die Ausgestaltung sowie der Leistungszuschnitt der Kindergrundsicherung einschließlich der fehlenden Berücksichtigung der Rückwirkungen auf den Familienverbund wurde jedoch übergreifend kritisch gesehen. Es gibt jedoch zwei grundsätzlich unterschiedliche Richtungen in den Stellungnahmen: Während die Sozialverbände sich auf die isolierte Betrachtung der Kindergrundsicherung konzentrieren und die Rückbezüge auf die Leistungen im Familienverbund nur am Rande betrachten, gehen die institutionellen Organisationen und die Forschungseinrichtungen sich administrativen und Anreizfunktionen konzentrieren.

Fussnoten

- ⁵⁹ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Neunter Familienbericht – Eltern sein in Deutschland: Ansprüche, Anforderungen und Angebote bei wachsender Vielfalt mit Stellungnahme der Bundesregierung (Drucksache 19/27200), Berlin, April 2021, S. 10.
- ⁶⁰ Martin Bujard, Familienpolitische Geldleistungen.
- ⁶¹ vgl. hierzu: Deutscher Bundestag, Zur Frage der Harmonisierung des Begriffs „Einkommen“, Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes 14/2023 (WD 4-3000-014/23) vom 27.03.2023, Berlin 2023 (<https://www.bundestag.de/resource/blob/945978/07bbca005c78577de1f0415d661c288a/WD-4-014-23-pdf-data.pdf>, Abruf 07.10.2023)
- ⁶² Vgl. Geschäftsverteilung der Senate des Bundessozialgerichts: https://www.bsg.bund.de/DE/Gericht/Organigramm/organigramm_node.html Abruf 23.09.2023.
- ⁶³ Nationaler Normenkontrollrat, Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht, S. 11.
- ⁶⁴ Nationaler Normenkontrollrat, Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht, S. 50.
- ⁶⁵ Sozialgericht Düsseldorf, Beschluss vom 18. April 2005, Az. S 35 AS 107/05 ER
- ⁶⁶ Sozialgericht Düsseldorf, Beschluss vom 18. April 2005, Az. S 35 AS 107/05 ER
Quelle: MAGS NRW. Rechtliche Schnittstellen bei der Einführung einer Kindergrundsicherung. Endbericht. Bochum. 2020.
- ⁶⁷ Nationaler Normenkontrollrat, Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht, S.42.
- ⁶⁸ Kerstin Bruckmeier / Janek Mühlhan / Jürgen Wiemers, Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken . Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag, IAB Forschungsbericht 8/2018, S. 15.
- ⁶⁹ Dirk Heckmann, Datenverwertung und Datenethik; APuZ 24-26/2019, S.22-27 (25).
- ⁷⁰ Jörg Bogumil / Philipp Gräfe, Digitalisierung in der Kommune; in: Claudia Neu, Handbuch Daseinsvorsorge . Ein Überblick aus Forschung und Praxis, Bonn 2022, S. 240.
- ⁷¹ Jörg Bogumil / Philipp Gräfe, Digitalisierung in der Kommune; in: Claudia Neu, Handbuch Daseinsvorsorge . Ein Überblick aus Forschung und Praxis, Bonn 2022, S. 240.
- ⁷² Trendreport Digitaler Staat; Digitalisierung der Verwaltung: Ein Hürdenlauf . Sieben Gründe für Erfolg und Scheitern, Bonn 2019, S. 7.
- ⁷³ Drucksache Deutscher Bundestag 19/21987, S. 15; Drucksache Bundesrat 307/18)
Speziell zu ELFE: Kapitel 5
- ⁷⁴ vgl. Beschluss des Kinder- und Jugendhilfeausschusses, des Sozialhilfeausschusses und des Sozialausschusses des Stadtrates vom 18. September 2003: Neuorganisation des Sozialreferates – Der Aufbau von Sozialbürgerhäusern in 13 Sozialregionen (Sitzungsvorlage: 02-08/V 02753).
- ⁷⁵ Florian Forster, Digitale Familienleistungen: Das Projekt „ELFE“ der Hansestadt Bremen, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 4/2021, S. 50-57 (53).
- ⁷⁶ Vgl. Auch: Georg Cremer, Sozial ist was stark macht, Bonn 2021, S. 97 ff.
- ⁷⁷ Fabian Beckmann / Rolf G. Heinze / Dominik Schad / Jürgen Schupp, Bürgergeld statt Hartz IV: Was sich Langzeitarbeitslose von der geplanten Reform erhoffen, DIW Wochenbericht 31+32/2022.
Studie zu Hartz IV-Empfängern: Werden diese stigmatisiert?, Haufe 09.08.2023 (https://www.haufe.de/sozialwesen/sgb-recht-kommunal/studie-zu-hartz-iv-empfaengern-werden-diese-stigmatisiert_238_192722.html, Abruf 26.10.2023)
- ⁷⁸ Drucksache Bundesrat 505/23, S. 1
- ⁷⁹ <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/OZG/DE/grundlagen/digitaltaugliche-gesetzgebung/digitalcheck-gesetze-tauglich-gestalten/entwicklung-digitalcheck/entwicklung-digitalcheck-node.html>, Abruf: 10.10.2023
- ⁸⁰ Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (BIAJ), Zum gestörten Verhältnis zu den SGB II-Verwaltungskosten (<http://www.biaj.de/40-biaj/1854-zum-gestoerten-verhaeltnis-zu-den-sgb-ii-verwaltungskosten-jobcenter.html>); Abruf 10.10.2023)
- ⁸¹ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Sozialbudget 2022, Bonn 2023, S. 18.
- ⁸² Alexander Ibach, Die systematische Verflechtung des Sozialstaates und die daraus resultierenden Verwaltungskosten, Berlin 2021, S. 134.
- ⁸³ auch: Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 BHO über den Vollzugsaufwand bei der Gewährung von Unterhaltsvorschuss und Wohngeld an Kinder mit Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende, 17.07.20212 (<https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2012/unterhaltsvorschuss-und-wohngeld-volltext.pdf>, Abruf: 12.10.2023), S. 18.
- ⁸⁴ Bundeszentrale für politische Bildung (in Kooperation dem Statistischen Bundesamt, dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und dem Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung). Datenreport 2021. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn 2021. S.398.
- ⁸⁵ Bundeszentrale für politische Bildung (in Kooperation dem Statistischen Bundesamt, dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und dem Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung). Datenreport 2021. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn 2021, S. 397.
- ⁸⁶ Statistisches Bundesamt, Familienleistungen . Anträge auf Leistungen für Kinder aus einkommensschwachen Familien, Wiesbaden 2022, S.42.
- ⁸⁷ Neben dieser allgemeinen Vorschrift bestehen spezielle Vorschriften innerhalb einzelner Leistungsgebiete wie im Bereich der Arbeitslosenversicherung (vgl. § 23 SGB III).
- ⁸⁸ Nationaler Normenkontrollrat, Digitale Verwaltung braucht digitales Recht, S. 62.

- ⁸⁹ zuletzt: Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 19. Oktober 2022, Az.: 1 BvL 3/21, Leitsatz 1.
- ⁹⁰ Ibbach, S. 17.
- ⁹¹ Nationaler Normenkontrollrat, Digitale Verwaltung braucht digitales Recht, 63
- ⁹² Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) e.V. / Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt (FIA / Evaluation und Politikberatung / Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V., Göttingen, Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, Göttingen / Nürnberg 2016, S. 11 (Fundstelle: <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Meldungen/2016/evaluation-des-bildungspaketes-kurzbericht.pdf>, 01.09.2023)
- ⁹³ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bildungspaket (<https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Grundsicherung-Buergergeld/Bildungspaket/bildungspaket.html>, Abruf: 29.09.2023).
- ⁹⁴ a.a.O.
- ⁹⁵ Institut für Demoskopie Allensbach, Veränderungen der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für die Familienpolitik. Befragungen im Rahmen der demoskopischen Begleitforschung des BMFSFJ. Allensbach, 2019, S.55f. (Fundstelle: https://www.ifd-allensbach.de/fileadmin/IfD/sonstige_pdfs/Rahmenbedingungen_Bericht.pdf, 05.09.2023)
- ⁹⁶ Die Mindestanforderungen an das Sicherheitsniveau für den elektronischen Nachrichtenaustausch ist im Gesetz zur „Regelung von De-Mail-Diensten und zur Änderung weiterer Vorschriften“ (De-Mail-Gesetz) aufgeführt (<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/e-government/de-mail/de-mail-node.html>, Abruf: 29.09.2023)
- ⁹⁷ Vgl. Bundesrechnungshof, Einhaltung der Vorgaben des E-Governmentgesetzes (EGovG) zur Umsetzung von De-Mail durch die Bundesverwaltung, Abschließende Mitteilung vom 12.12.2019 (VII 3 - 2019 – 0088)
- ⁹⁸ Mit dem OZG-Änderungsgesetz (Drucksache 20/8093) soll nunmehr die BundID als einziges Konto zugelassen werden. Diese Änderung haben die Länder und der Bund bereits 2021 beschlossen, wodurch mit der Verabschiedung der OZG-Novelle die Länderkonten in die BundID aufgehen.
- ⁹⁹ Prognos / BehördenSpiegel: Trendreport Digitaler Staat . Digitalisierung der Verwaltung: Ein Hürdenlauf . Sieben Gründe für Erfolg und Scheitern, Bonn 2019, S.8.
- ¹⁰⁰ Initiative D21, eGovernment MONITOR 2022, 2022, [eGovernment MONITOR 2022 \(initiaved21.de\)](https://www.initiaved21.de), S.24
- ¹⁰¹ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Digitalisierungsprogramm OZG Bund – Reifegradmodell, Berlin 2020 Beschluss des IT-Planungsrates vom 24. Juni 2020 (<https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2020-20>, Abruf 25.09.2023)
- ¹⁰² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 19. April 2016 (COM (2016) 179 final).
- ¹⁰³ Prognos / BehördenSpiegel: Trendreport Digitaler Staat, S.13.
- ¹⁰⁴ Jürgen Pruss, Das Ende der Papier-Ära, Kommune21 01.04.2022 (https://www.kommune21.de/meldung_38394_Das+Ende+der+Papier-%C3%84ra.html, Abruf: 09.09.2023) auch: Deutscher Bundestag, Drucksache 20/7115.
- ¹⁰⁵ Kristina Lemmers / Björn Niehaves, Digital vorangehen . Eine Studie zum Stand der Digitalisierung deutscher Kommunen, Berlin 2020, S. 17.
- ¹⁰⁶ Nationaler Normenkontrollrat, Monitor Digitale Verwaltung #6, Berlin 2021, S.24
- ¹⁰⁷ Prognos / BehördenSpiegel: Trendreport Digitaler Staat, S.8
- ¹⁰⁸ (2022, Destatis, S.58)
- ¹⁰⁹ Statistisches Bundesamt, Familienleistungen, S.91.
- ¹¹⁰ Auf Basis des 2013 verkündeten E-Government-Gesetzes des Bundes wurden alle verwaltungsrechtlichen Rechtsvorschriften des Bundes dahingehend überprüft, ob zukünftig auf die Schriftform verzichtet und das persönliche Erscheinen zugunsten der elektronischen Identifikation ersetzbar sei. Der Abschlussbericht Ende 2017 ergab, dass von 2872 Schriftformerfordernissen in lediglich 20 Prozent der Normen auf die persönliche Unterschrift verzichtet werden könnte, während das persönliche Erscheinen lediglich in zwei von 112 Vorschriften durch die elektronische Identifikation ersetzt werden konnte (Prognos / BehördenSpiegel: Trendreport Digitaler Staat, S.18). Bundesministerium des Innern, Bericht der Bundesregierung zur Verzichtbarkeit der Anordnungen der Schriftform und des persönlichen Erscheinens im Verwaltungsrecht des Bundes, Berlin 2016, S. 22 (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2016/bericht-schriftformerfordernisse.pdf>). Statistisches Bundesamt, Familienleistungen, S.58.
- ¹¹¹ Sachverständigenrat zur Begutachten der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wachstumsschwäche überwinden – In die Zukunft investieren . Jahresgutachten, Berlin 2023, S. 227.
- ¹¹² Deutscher Kinderschutzbund, Kinderreport Deutschland 2023 . Kinderarmut in Deutschland, Berlin 2023, S. 7.
- ¹¹³ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Familienreport 2021 . Elternsein in Deutschland, Berlin 2021 (auch: Drucksache 19/27200), S. 453.
- ¹¹⁴ Vgl. Hans Böckler Stiftung, Einkommenseinbußen durch Corona (<https://www.boeckler.de/de/boeckler-impuls-einkommenseinbuessen-durch-corona-28172.htm>, Abruf: 13.10.2023).
- ¹¹⁵ Zukunftsforum Familie e.V. / Deutscher Gewerkschaftsbund / Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, Barrieren für die Inanspruchnahme des Kinderzuschlags abbauen, Positionspapier vom 04.02.2022 (https://www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/2022/2022-02-04_StS_Gottstein_-_Kinderzuschlag_Anlage_Auswertung_KiZ_Umfrage.pdf, Abruf: 10.10.2023).
- ¹¹⁶ Drucksache 20/5673, S. 3.

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

- ¹¹⁷ Drucksache 20/5673, S. 6.
- ¹¹⁸ Drucksache 19/7504, S. 22
- ¹¹⁹ Stellungnahme des Kinderhilfswerkes zum Gute Familien Gesetz gegenüber dem Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend, S. 4
(<https://www.bmfsfj.de/resource/blob/132896/229b8faae702e49b9b7f19a866e95221/dt-kinderhilfswerk-data.pdf>, 20.10.2023)
- ¹²⁰ Bundesagentur für Arbeit (Familienkasse), Jahreszahlen für die Jahre 2015 – 2022, jeweils S. 16
(https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html, Abruf: 16.09.2023)
- ¹²¹ Bundesagentur für Arbeit, <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Interaktive-Statistiken/Kurzarbeitergeld/Kurzarbeitergeld-Nav.html>, abgerufen am 10.10.2023
- ¹²² Drucksache 20/5673, S. 3.
- ¹²³ Deutscher Bundestag, Drucksache 19/14326; Plenarprotokoll 19/121, S. 14918C
Da sich der Antrag der Fraktion DIE LINKE (Drucksache 19/17768) vor allem mit der Leistungshöhe beschäftigt, wird auf die weitere Berücksichtigung vor dem Hinblick des Untersuchungsgegenstandes hier verzichtet.
- ¹²⁴ Bündnis 90/Die Grünen, Zukunft wird aus Mut gemacht . Bundestagswahlprogramm 2017, Berlin 2017, S. 198
(https://cms.gruene.de/uploads/documents/BUENDNIS_90_DIE_GRUENEN_Bundestagswahlprogramm_2017_barrierefrei.pdf, Abruf 01.09.2023)
(https://cms.gruene.de/uploads/documents/V-01Beschluss_Beschluss_Kinderrechte_im_Grundgesetz_staerken.pdf (Abruf: 025.08.2023)
- ¹²⁵ siehe Stellungnahme des IZA Institute of Labour Economy vom 28. September 2020 (Deutscher Bundestag - Ausschussdrucksache 19(13)84h), S. 2
(<https://www.bundestag.de/resource/blob/794924/1eef32b18385552842b6f1b1c9d230be/19-13-84h-data.pdf>, Abruf: 10.10.2023).
- ¹²⁷ Stellungnahme IZA vom 28. September 2020, S. 6.
- ¹²⁸ Deutscher Bundestag (Archivseiten)
<https://www.bundestag.de/webarchiv/Ausschuesse/ausschuesse19/a13/Anhoerungen/793620-793620>, Abruf 10.10.2023)
- ¹²⁹ Stellungnahme des Deutschen Landkreistages und des Städte- und Gemeindebundes vom 16. März 2020 (Deutscher Bundestag - Ausschussdrucksache 19(13)84i)
(<https://www.bundestag.de/resource/blob/795864/c1e1eaac3f27ed4f13ad8829be4418c2/19-13-84i-data.pdf>, Abruf: 10.10.2023).
Deutscher Städtetag vom 17.03.2022 (Deutscher Bundestag - Ausschussdrucksache 19(13)84e)
(<https://www.bundestag.de/resource/blob/805768/40182bc710869ddb92347ede1ac9cd7a/19-13-84e-data.pdf>, Abruf: 10.10.2023)
Stellungnahme des Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge vom 10. März 2023 (Deutscher Bundestag - Ausschussdrucksache 19(13)84a)
(<https://www.bundestag.de/resource/blob/794930/b4964e632f4f34ba653415716767e78a/19-13-84a-data.pdf>, Abruf: 10.10.2023)
- ¹³⁰ Stellungnahme des Deutschen Landkreistages und des Städte- und Gemeindebundes vom 16. März 2020.
auch: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Eckpunktepapier des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern (vorgelegt mit der Stellungnahme vom 10. März 2023), (<https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2013/dv-38-12-monetarer-unterstuetzung-von-familien-und-kindern.pdf>, Abruf: 10.10.2023)
- ¹³¹ Stellungnahme von Dr. Martin Hagen, Freie Hansestadt Bremen (Deutscher Bundestag - Ausschussdrucksache 19(13)84d)
(<https://www.bundestag.de/resource/blob/794926/7b9a92dabf38be7d5b12e7584f63e90a/19-13-84d-data.pdf>, Abruf: 10.10.2023)
- ¹³² Deutscher Bundestag, Drucksache 19/3174
- ¹³³ Prognos, Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland, Berlin 2014
- ¹³⁴ Bündnis 90/Die Grünen, Zukunft wird aus Mut gemacht . Bundestagswahlprogramm 2017, Berlin 2017
(https://cms.gruene.de/uploads/documents/BUENDNIS_90_DIE_GRUENEN_Bundestagswahlprogramm_2017_barrierefrei.pdf, Abruf 01.09.2023), S. 98.
- ¹³⁵ Freie Demokratische Partei, Nie gab es mehr zu tun . Wahlprogramm 2021, Berlin 2021
(https://www.fdp.de/sites/default/files/2021-06/FDP_Programm_Bundestagswahl2021_1.pdf, Abruf 01.09.2023), S. 33.
- ¹³⁶ FDP-Fraktion im Bundestag, Das Kinderchancengeld . Eine Investition in die Zukunft unserer Kinder, 27.11.2018, S. 3
(https://www.fdpbt.de/sites/default/files/2020-01/Beschluss_Kinderchancengeld.pdf, Abruf: 27.09.2023)
- ¹³⁷ Mehr Fortschritt wagen . Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit – Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP für die 21. Legislaturperiode, Berlin 2021
(<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf>, Abruf 01.09.2023), S. 12.
- ¹³⁸ Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung, Grobkonzept Kindergrundsicherung Niedersachsen (https://www.ms.niedersachsen.de/download/138977/Grobkonzept_Kindergrundsicherung.pdf, Abruf: 01.07.2023).

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

- ¹³⁹ Arbeits- und Sozialministerkonferenz, Kindergrundsicherung . Rechtliche Schnittstellen und Organisation (Bericht der länderoffenen Arbeitsgruppe zur 97. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2020 am 26./27. Oktober 2020).
- ¹⁴⁰ ASMK Bericht 2020, S. 14.
- ¹⁴¹ ASMK Bericht 2020, S.37.
- ¹⁴² Deutscher Bundestag, Drucksache 19/7504, S. 28
Die Zahl geschätzten 35 Prozent, die den Kinderzuschlag auch tatsächlich von der Gesamtzahl der potentiell Anspruchsberechtigten in Anspruch nehmen, wurde durch die Bundesregierung im Februar 2023 noch einmal bestätigt (vgl. Deutsche Bundestag, Drucksache 20/5673, S. 3).
- ¹⁴³ ASMK Bericht 2020, S. 50.
- ¹⁴⁴ ASMK Bericht 2020, S. 51.
- ¹⁴⁵ Senatsbeschluss des Kinder- und Jugendhilfeausschusses, des Sozialausschusses und des Sozialhilfeausschusses des Stadtrates der Landeshauptstadt München vom 18.09.2003.
- ¹⁴⁶ zuletzt: Vereinbarung zwischen dem Jobcenter München und dem Sozialreferat der Landeshauptstadt München vom April 2014 ([Konzept-der-Sozialbürgerhäuser-der-Landeshauptstadt-München.pdf \(muenchen-jobcenter.de\)](https://www.jobcenter-muenchen.de/sozialreferat/sozialreferat-vereinbarung-zwischen-dem-jobcenter-muenchen-und-dem-sozialreferat-der-landeshauptstadt-muenchen-vom-april-2014), Abruf: 10.10.2023).
- ¹⁴⁷ ASMK Bericht 2020, S. 59 ff..
- ¹⁴⁸ Bundesrat, Drucksache 307/18, S. 4.
- ¹⁴⁹ Deutscher Bundestag, Drucksache 19/21987, S. 14
- ¹⁵⁰ Bundesrat, Drucksache 505/23
- ¹⁵¹ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Interministerielle Arbeitsgruppe Kindergrundsicherung konstituiert sich, 28.03.2023 (<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/interministerielle-arbeitsgruppe-kindergrundsicherung-konstituiert-sich-194724>, Abruf: 15.07.2023).
neben dem Bundesfamilienministerium waren folgende Ressorts beteiligt: Bundesministerium der Finanzen, Bundesministerium der Justiz, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen.
- ¹⁵² Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Eckpunkte zur Ausgestaltung der Kindergrundsicherung, 18.01.2023 (<https://harald-thome.de/files/pdf/2023/BMFSFJProzent20EckpunktepapierProzent20KindergrundsicherungProzent2018.1.2023.pdf>, Abruf: 15.07.2023).
- ¹⁵³ Eckpunktepapier 18.01.2023, S. 9.
- ¹⁵⁴ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Digitalisierungsprogramm OZG Bund – Reifegradmodell (Version 1.1), Berlin 2020, S. 7f. (https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-20_Reifegradmodell.pdf, Abruf 25.08.2023).
- ¹⁵⁵ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frau und Jugend, Interministerielle Arbeitsgruppe Kindergrundsicherung konstituiert sich, Aktuelle Meldung 28.02.2022 (<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/interministerielle-arbeitsgruppe-kindergrundsicherung-konstituiert-sich-194724>, Abruf 25.08.2023).
- ¹⁵⁶ Mehr Fortschritt wagen . Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit – Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP für die 21. Legislaturperiode, Berlin 2021 (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf>, Abruf 01.09.2023), S. 94.
- ¹⁵⁷ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (White Paper), Eckpunkte zur Ausgestaltung der Kindergrundsicherung, (18.01.2023), S, 7, 10 (<https://harald-thome.de/files/pdf/2023/BMFSFJ%20Eckpunktepapier%20Kindergrundsicherung%2018.1.2023.pdf>, Abruf 01.07.2023).
Koalitionsvertrag 2021, S 15.
- ¹⁵⁸ Koalitionsvertrag 2021, S. 15.
- ¹⁵⁹ Bundesministerium für Familien, Senioren, Frau und Jugend, Eckpunktepapier zur Kindergrundsicherung 20.06.2023 (unveröffentlicht).
- ¹⁶⁰ Detaildarstellung: Deutscher Bundestag, Drucksache 20/9092, S. 83.
- ¹⁶¹ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Reform der Grundsicherung, Gutachten 05/2023 vom 07.09.2023, Berlin 2023 (<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Ministerium/Wissenschaftlicher-Beirat/Gutachten/reform-der-grundsicherung.pdf>, Abruf: 31.10.2023)
auch: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit in der Anhörung vor dem Deutschen Bundestag am 13.11.2023; Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 20(13)79c (<https://www.bundestag.de/resource/blob/975914/46433e1cb8a412f0600fd168e79678b3/20-13-79c-data.pdf>, Abruf: 13.11.2023)
auch: Prof. Dr. Ronnie Schöb (Freie Universität Berlin) vom 08.11.2023 in der Anhörung vor dem Deutschen Bundestag am 13.11.2023; Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 20(13)80j (<https://www.bundestag.de/resource/blob/976240/8a94c31a3007c0155afed51490e3dd5f/20-13-80h-data.pdf>, Abruf: 13.11.2023).
- ¹⁶² Siehe z.B. ASMK Bericht 2020, S. 58; Koalitionsvertrag, S. 7.
- ¹⁶³ Vgl. Stellungnahme der Bertelsmann-Stiftung vom 6. September 2023, S. 5

- (<https://www.bmfsfj.de/resource/blob/230686/6fd5cfa32ae54b5e985db02e040c1036/bertelsmann-stiftung-data.pdf>, Abruf: 25.09.2023).
- ¹⁶⁴ Siehe u.a. Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit vom 6. September 2023, S. 5 (<https://www.bmfsfj.de/resource/blob/230694/07692d36f22fdf512777fc9a1c12d56c/bundesagentur-fuer-arbeit-data.pdf>, 02.10.2023).
- ¹⁶⁵ Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit vom 6. September 2023.
- ¹⁶⁶ Bundesrat, Drucksache 505/23, S. 154.
- ¹⁶⁷ Stellungnahme des Deutschen Landkreistages zum Gesetzentwurf vom 06.09.2023 (<https://www.bmfsfj.de/resource/blob/231630/1a00ea35c76806e707e6d27556de9bcf/deutscher-landkreistag-data.pdf>, Abruf: 13.09.2023)
- ¹⁶⁸ Stellungnahme des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zum Gesetzentwurf vom 06.09.2023 (<https://www.bmfsfj.de/resource/blob/230708/9b154b24a3dd0e57d4988554a9b7e5df/DStGB-Stellungnahme-RefE-KGS-data.pdf>, Abruf: 13.09.2023).
- ¹⁶⁹ Stellungnahme des Deutschen Landkreistages zum Gesetzentwurf vom 06.09.2023, S. 5.
- ¹⁷⁰ Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit vom 07.11.2023 in der Anhörung vor dem Deutschen Bundestag am 13.11.2023; Deutscher Bundestagstag (Ausschussdrucksache 20(13)80e), S. 3 (<https://www.bundestag.de/resource/blob/975978/3815d0cf031d4c465aca0a8315cb8c59/20-13-80e-data.pdf>, Abruf: 13.11.2023)
- ¹⁷¹ Stellungnahme des Bund Deutscher Sozialrichter vom 31. August 2023, S. 1 (<https://www.bmfsfj.de/resource/blob/230692/9fb3e6d71754052405e317eff3c3716c/bund-deutscher-sozialrichter-data.pdf>, Abruf: 25.09.2023).
- ¹⁷² siehe hier u.a. Stellungnahme des Deutschen Landkreistages zum Gesetzentwurf vom 06.09.2023
- ¹⁷³ vgl. auch: Debatte zur 1. Lesung des BKG-E im Deutschen Bundestag am 9. November 2023, PlPr 20/135, S. 16890D.
- ¹⁷⁴ Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit vom 07.11.2023 in der Anhörung vor dem Deutschen Bundestag am 13.11.2023; Deutscher Bundestagstag (Ausschussdrucksache 20(13)80e), S. 6 (<https://www.bundestag.de/resource/blob/975978/3815d0cf031d4c465aca0a8315cb8c59/20-13-80e-data.pdf>, Abruf: 13.11.2023).
- ¹⁷⁵ Bundesagentur für Arbeit vom 07.11.2023
Auch: Deutscher Landkreistag / Deutscher Städte- und Gemeindebund vom 03.11.2023 in der Anhörung vor dem Deutschen Bundestag am 13.11.2023; Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 20(13)80a, S. 5 (<https://www.bundestag.de/resource/blob/975026/a3867f4edcfa992870ef664f9c45f2c9/20-13-80a-data.pdf>, Abruf: 13.11.2023)
- ¹⁷⁶ Bundesrat, Drucksache 505/1/23, S. 53.
- ¹⁷⁷ Bundesrat, Drucksache 505/1/23, S. 41.
- ¹⁷⁸ Reinhard Bingener / Stefan Locker / Rüdiger Soldt, Wie wird den Ärmsten am besten geholfen?, faz.net 03.09.2023 (<https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/kinderarmut-ist-die-kindergrundsicherung-ein-buerokratiemonster-19148242.html>, Abruf: 03.09.2023).
- ¹⁷⁹ Deutscher Landkreistag / Deutscher Städte- und Gemeindebund vom 03.11.2023, S. 4.
- ¹⁸⁰ Paritätischer Wohlfahrtsverband vom 06.11.2023 in der Anhörung vor dem Deutschen Bundestag am 13.11.2023; Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 20(13)80f, S. 3 (<https://www.bundestag.de/resource/blob/976062/784e393c4bf7256f00792b8986690e00/20-13-80f-data.pdf>, Abruf: 13.11.2023).
- ¹⁸¹ Bundesrat, Drucksache 505/1/23, S. 28.
- ¹⁸² Kreis Bergstrasse vom 10.11.2023 in der Anhörung vor dem Deutschen Bundestag am 13.11.2023; Deutscher Bundestag (Ausschussdrucksache 20(13)80j), S. 3 (<https://www.bundestag.de/resource/blob/976940/19e3297d2a694de6a088585892344387/20-13-80j-data.pdf>, Abruf: 13.11.2023).
- ¹⁸³ Die Bundesregierung hatte im Frühjahr 2023 auf eine Anfrage der Fraktion DIE LINKE (Deutscher Bundestag, Drucksache 20/5673, S. 3) ausgeführt, dass der Kinderzuschlag aufgrund der Zugangshürden nur zu einem geringen Anteil überhaupt in Anspruch genommen wird. Eines der Ziele der Kindergrundsicherung war auch, die Zugangshürden zu verringern. Im Starke Familien Gesetz wurden hier bereits erste Maßnahmen getroffen, ohne dass diese auch durchschlagenden Erfolg gehabt hätten, wie die Antwort der Bundesregierung verdeutlicht.
- ¹⁸⁴ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit in der Anhörung vor dem Deutschen Bundestag am 13.11.2023; Deutscher Bundestag (Ausschussdrucksache 20(13)79c) (<https://www.bundestag.de/resource/blob/975914/46433e1cb8a412f0600fd168e79678b3/20-13-79c-data.pdf>, Abruf: 13.11.2023).
- ¹⁸⁵ Prof. Dr. Ronnie Schöb (Freie Universität Berlin) vom 08.11.2023 in der Anhörung vor dem Deutschen Bundestag am 13.11.2023; Deutscher Bundestag (Ausschussdrucksache 20(13)80j) (<https://www.bundestag.de/resource/blob/976240/8a94c31a3007c0155afed51490e3dd5f/20-13-80h-data.pdf>, Abruf: 13.11.2023)
auch: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit in der Anhörung vor dem Deutschen Bundestag am 13.11.2023; Deutscher Bundestag (Ausschussdrucksache 20(13)79c).

- ¹⁸⁶ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Reform der Grundsicherung, Gutachten 05/2023 vom 07.09.2023, Berlin 2023
(<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Ministerium/Wissenschaftlicher-Beirat/Gutachten/reform-der-grundsicherung.pdf>, Abruf: 31.10.2023)

4. Grundsätzliche Anforderung zur Reduzierung von Komplexität

Anhand der aufgezeigten rechtlichen, organisatorischen und technischen Hürden in Kapitel 3 besteht neben der wurden nun im nächsten Schritt sechs grundlegende Handlungsempfehlungen abgeleitet, die übergeordnete Lösungsmechanismen für die vorgefundenen Herausforderungen beinhalten. Auf Basis der generellen Anforderungen für eine digitale und komplexreduzierte Administration der Sozialleistungen lassen sich die Vollzugsaufwände auf Seiten der Behörden und die Aufwände zur Beantragung von Sozialleistungen auf Seiten der Anspruchsberechtigten deutlich senken. Ziel ist dabei auch, die Akzeptanz und das Gerechtigkeitsempfinden zu steigern.

Die Anforderungen verknüpfen dabei zwei wesentliche Leitgedanken:

1. **kurzfristig dienen sie dem verbesserten Management von Komplexität unter anderen durch den Einsatz von Automatisierung und Künstlicher Intelligenz.** Diese technischen Innovationen lassen sich innerhalb relativ kurzer Zeit umsetzen und bedeuten eine schnellere, effizientere Leistungsbeantragung und -bearbeitung auf Seiten der Behörden und Antragsstellenden.
2. **mittel- und langfristig tragen sie dazu bei, die Sozialleistungen zu entflechten.** Dadurch erhalten Anspruchsberechtigte und Behörden einen besseren und sicheren Blick für die Ziele und Voraussetzungen der Leistungen. Gleichzeitig erfolgt – wie das Beispiel Großbritannien gezeigt hat – die in der Komplexität innewohnende Mißbrauchsgefahr.

Folgende sechs Anforderungen wurden abgeleitet:



Abbildung 10 Übersicht abgeleiteter Handlungsempfehlungen

Die hier dargestellten Anforderungen sind von den Szenarien losgelöst zu sehen und sind darauf ausgerichtet, auch unabhängig von den Szenarien die Komplexität der Leistungserbringung beeinflussen. Dabei steht das zentrale Ziel im Zentrum, die Wirkungsziele sinnvoll zu unterstützen und im Bereich der Transferleistungen den Leistungsbezug zu vermeiden.

4.1. Gesetzgebung neugestalten

Beschreibung der Anforderung

Aus den in Kapitel 3.1 dargelegten rechtlichen Hürden sind im Wesentlichen geprägt durch ein ausgeprägtes Silodenken in der Gesetzeserarbeiten.¹⁸⁷ Gesetzes werden innerhalb eines Bundesministeriums erarbeitet und erst mit der Ressortabstimmung¹⁸⁸ aus dem eigenen Denkens- und Überlegungskreis herausgegeben. Hinzu kommt, dass Gesetze nur aus juristischer Sicht, nicht jedoch aus der Sicht eines Digitalisierers gesehen werden.¹⁸⁹ Eine die Komplexität treibende Folgen ist die fehlende Vereinheitlichung von Begriffen, die in der analogen Behördenwelt aufgrund der differierenden Berechnungsmodelle ein erheblicher Aufwandstreiber ist und die Umsetzung in digitale Lösungen erheblich erschwert wird. In den im Rahmen dieses Gutachtens geführten Interviews wurde dies mit folgenden Worten zum Ausdruck gebracht:

„Wir denken in Vermerken, die innerhalb des eigenen Hauses zur Rechtfertigung führen, aber nicht in einem Gesamtsystem. Wir denken aber nicht in Gesamtzusammenhängen, wie die einzelnen Leistungen ineinandergreifen.“

Die formelle Einbindung der Ressorts gem. § 45 Abs. 1 GGO erfolgt in den bekannten Formaten des Ressortdenkens und auch in einem Zeitpunkt, in dem der Gesetzentwurf weitgehend abgeschlossen ist. Änderungen in der grundsätzlichen Ausrichtung sind dann bereits auch aufgrund politischer Vorgaben nur noch schwer möglich. Insbesondere beispielsweise die Einordnung in den gesetzgeberischen Gesamtkontext, z.B. den Abgleich mit anderen Gesetzen, können hier bereits nicht mehr eingebaut werden.

Es ist deshalb sinnvoll und zielführend, Gesetze bereits von Beginn an in der Umsetzungsperspektive zu denken. Sie müssen benutzerfreundlicher, verständlicher und durch leichtere Umsetzung zugänglicher für die Bürgerinnen und Bürger aber auch für die anwendenden Verwaltungen ausgerichtet werden. Hierfür eignet sich die Methode des **Legal Design Thinkings**, ein agiler Innovationsansatz, der die Prinzipien des Design Thinkings auf den Bereich des Rechts anwendet. Hierbei werden Gesetzesinitiativen in mehreren iterativen Runden von der Konzeption bis zur Ausgestaltung der Umsetzung durchdacht und die Anknüpfungspunkte auf ihren realen Bedarf hin beurteilt. Die Methode stellt dabei die Endnutzenden, deren Bedarfe und die notwendigen Anknüpfungspunkte in den Mittelpunkt der Ausarbeitung. Auf Basis interdisziplinärer Kollaboration, werden erste Ideen und Prototypen der Gesetzesentwürfe erstellt und diese bereits im frühen Stadium mit potenziellen Endanwendenden diskutiert. Die Lösung wird dann unter ständigem Einfluss der Mitwirkenden in mehreren Iterationsschleifen überarbeitet.¹⁹⁰ Dadurch werden bereits frühzeitig Lösungen entwickelt, die sich auf die Zielgruppe des Gesetzes und ihre Bedürfnisse ausrichten. Neben der technischen Realisierbarkeit und wirtschaftlichen Machbarkeit stehen die Nützlichkeit und die Nutzbarkeit im Zentrum. Der spezifische Fokus liegt auf den Bedürfnissen der künftigen Nutzer.¹⁹¹ In mehreren Durchläufen (siehe Abbildung 16) werden an dieser Stelle Optionen diskutiert und getestet, um über die eigene Organisation hinaus die Lösungsoptionen zu entwickeln und zu bewerten.

Eine entsprechende Methodik nutzt auch der **DigitalCheck**, den das Bundesministerium des Innern und für Heimat entwickelt hat. Ziel ist es hier, die Lösungsoptionen soweit abzuklären, dass Herausforderungen an Verknüpfungspunkten erkannt und berücksichtigt werden.

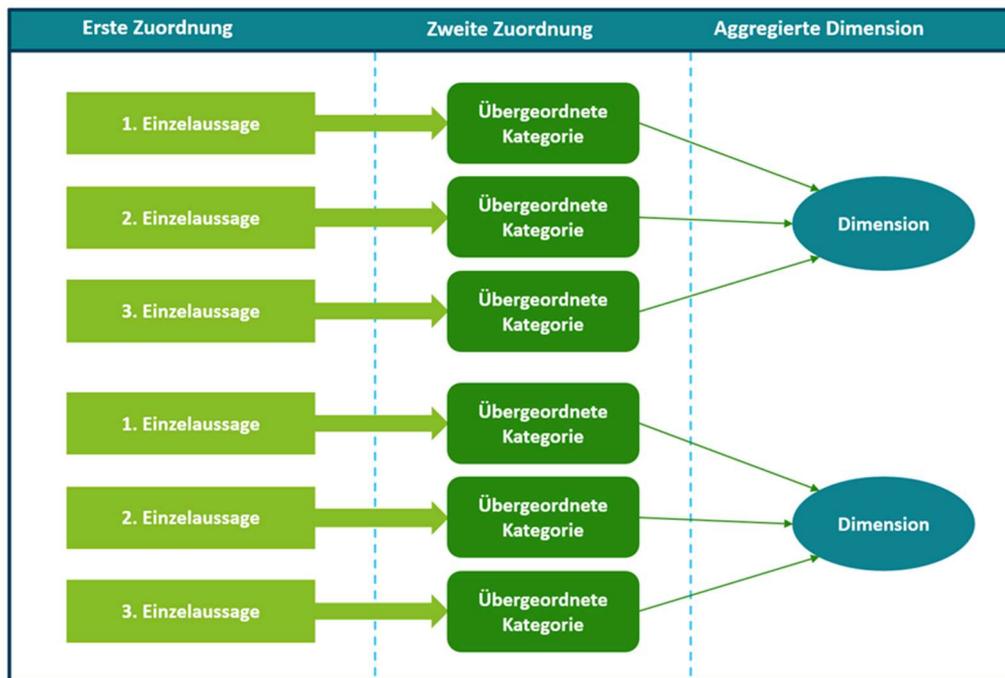


Abbildung 16 Auswertungsmethode nach Gioia et al. 2013¹⁹²

Die Zusammensetzung eines ressortübergreifenden interdisziplinären Teams ist dabei von entscheidender Bedeutung, um alle am Prozess beteiligten Sichtweisen in die Gesetzesentwicklung einfließen zu lassen und nachhaltige Lösungen zu entwickeln. Das noch immer vorherrschende **Silodenken** innerhalb der einzelnen Ressorts der Bundesregierung, wonach keine Kooperation oder Austausch über die Mauern des eigenen Hauses hinaus erfolgt, erschwert dies jedoch aktuell.

Obwohl in den letzten zwanzig Jahren immer weitere Anforderungen an Gesetzesvorlagen entwickelt wurden, fehlt im Sozialbereich insbesondere die messbare Zielgröße. Sowohl für den Gesetzesvollzug wie für die noch unzureichend ausgeprägte Evaluierung von Gesetzen ist die Zielsetzung jedoch eine wesentliche Information, ob die mit den Leistungen definierten Ziele auch erreicht wurden. Dabei geht es nicht generell um Armutsbekämpfung, sondern auch um zahlreiche weitere Ziele wie die Verbesserung der Bildungschancen oder der Förderung bestimmter sozialer Gruppen.

Zwar werden in der Eingangsformel in einigen Gesetzen sehr generisch Ziele festgelegt. Diese können reichen jedoch nicht aus, um der Verwaltung eine klare Richtung zu geben, in welcher Weise der Erfolg der Maßnahmen zu richten ist. Durch das Fehlen einer Evaluierung wird dieser Zielkonflikt noch verstärkt, weil innerhalb der Evaluierung mögliche Zielkonflikte noch einmal analysiert und dargelegt werden können, auch wenn die Ziele eher versteckt in unterschiedlichen Materialien und Diskussionen sind. Durch die fehlende Evaluierung wird auch verhindert, dass die fehlende Zielerreichung überhaupt erkannt wird und weitere gesetzgeberische Massnahmen eingeleitet werden können.

Durch eine klare Zieldefinition der gesetzgeberischen Massnahmen wird von Beginn einerseits der gesetzgeberische Wille deutlich. Im Rahmen des *Legal Design Thinking* können jedoch die Abhängigkeiten zu anderen Sozialleistungen dargelegt, Interdependenzen offengelegt und damit auch parallele Leistungen zumindest untersucht werden. Der Gesetzgeber hat damit die Möglichkeit, gezielt parallele Strukturen zuzulassen oder aufzulösen und der Verwaltung eine über den Gesetzestext hinausgehende Zielsetzung vorzugeben. Fehlallokationen von Leistungen wird somit vermieden.

Auswirkungen auf die Komplexität

Neben der Einbindung verschiedener interministerieller Ressorts in den zukünftigen Gesetzgebungsprozess, empfiehlt sich darüber hinaus die Unterstützung von Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Technik und Wirtschaft. Im Rahmen von Design Workshops können ihre Ansichten und Erfahrungen in den Gesetzentwicklungsprozess einfließen, um Lösungen auch mit den Zielgruppen unmittelbar zu verproben. Dies vermindert nicht nur Fehlerquoten bei der Antragsstellung, sondern erleichtert auch ihren Umgang mit Recht allgemein. Auf Basis des Legal Design Thinkings wird auch die Wahl von Begrifflichkeiten und regulatorische Ausgestaltung von Gesetzestexten aus Sicht der Endnutzenden gedacht - Neukreationen oder Mehrdeutigkeiten von Begrifflichkeiten, wie sie aktuell vorzufinden sind, können so verhindert werden.¹⁹³

Die Verbändebefassung würde an diesem Punkt vorgezogen, muss diesen jedoch nicht ersetzen. Hier würden jedoch frühzeitig Expertisen aus der Praxis und Wissenschaft einbezogen und die Verknüpfungen zu anderen Prozessen besser berücksichtigt werden können.

Durch die Anwendung der Gesetzentwicklungsmethodik würden beispielsweise die differierenden Rechtsbegriffe (vgl. Kapitel 3.1) mit den daraus erwachsenden Komplexitätserweiterungen offengelegt und könnten zumindest überdacht werden. Der Perspektivwechsel auf die Endnutzenden und ihre Bedürfnisse sowie die Einbindung interministerieller Teams im Anpassungsprozess eröffnet neu erkannte Chancen und Hindernisse in Zusammenhang mit der Definition und Umsetzung der Leistung, die bei der ursprünglichen Gesetzgebung nicht bewusst worden.



Abbildung 17 Zieldefinition und Evaluierung

Zudem ist es wichtig, aktuelle Gesetze auf Konsistenz und Verzahnung zu weiteren gesetzlichen Regelungen zu überprüfen. Ein klassisches Schema der aktuellen Gesetzgebung ist, dass sie mit der Etablierung neuer Leistungen auf erkannte Herausforderungen im Sozialsystem zu reagieren versucht. Beispielhaft ist hierfür die Grundsicherung für Menschen im Alter zu nennen. Der Anspruch im Rahmen der Einführung der Grundsicherung im Alter war es, Personen, die aufgrund ihrer heterogenen Erwerbsbiografie nicht genügend Rentenansprüche erworben haben, um daraus ihren Lebensunterhalt finanzieren zu können, aus der Stigmatisierung des Sozialleistungsbezuges herauszuholen. 2003 wurde hierzu das bisherige Bundessozialhilfegesetz durch das SGB XII abgelöst und im Zuge der Hartz-Reformen eine Abtrennung von den Hilfen zum Lebensunterhalt – geregelt in SGB II – mit der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung abgetrennt. Parallel dazu wurde 2021 die aus Steuermitteln finanzierte Grundrente geschaffen. Hierbei war die Zielsetzung, den

Menschen, die mindestens 35 Jahre in die gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt, sich aufgrund ihres unterdurchschnittlichen Einkommens aber nur für eine kleine Rente qualifiziert haben, durch einen staatlichen Zuschuss besser zu stellen, als Menschen, die gar nicht oder nur wenig in die Rentenversicherung eingezahlt haben. So bestehen aktuell drei steuerfinanzierte Leistungen mit drei verschiedenen zuständigen Behörden und unterschiedlichen Anrechnungsmodellen parallel nebeneinander, die allesamt der gleichen Zielrichtung, nämlich der Sicherung des Grundbedarfs folgen. Es ist Aufgabe der Politik, durch Vereinheitlichung und Zusammenführung solcher Leistungen so Komplexität aus dem Sozialleistungssystem zu nehmen.

Mit Hilfe der Zieldefinition und Evaluierung werden nicht bei der Entwicklung neuer Leistungen über Instrumente des Design Thinking in ihrer Komplexität reduziert, sondern auch innerhalb einer Leistung selbst. Mit der Untersuchung der Zielerreichung wird die Voraussetzung geschaffen, dass einzelne Leistungen sowohl weiterentwickelt als auch vor dem Hintergrund der fehlenden Zielerreichung wieder aus dem Leistungsangebot herausgenommen werden können. Durch die fortlaufende Prüfung des Leistungskatalogs auf seine Wirksamkeit würde auch die Komplexität reduziert. Dies hätte auch über die reine Leistungsverwaltung hinaus einen komplexitätsreduzierenden Effekt, da die bereits in der Haushaltsplanung und der IT-gestützten Vorhaltung Leistungen nicht mehr geplant werden müssten, die sich als nicht effizient erwiesen haben.

Der Digital Check, den das *Bundesministerium des Innern und für Heimat* im Auftrag der Bundesregierung entwickelt hat, hat dies bereits im Sinn. Als methodische Prozessbegleitung werden hier Anforderungen an digitaltaugliche Gesetze bereits frühzeitig in den Entstehensprozess einbezogen.¹⁹⁴ Diese Systematik muss hier ausgebaut werden, um Regelungen zu ähnlichen Sachverhalten in unterschiedlichen Gesetzen nur dann zuzulassen, wenn diese auch angezeigt sind. Die Folge der Missachtung sind dabei grundsätzlicher Natur: Neben der Schaffung von parallelen, häufig in der Kombination inkonsistenten Regelungen führt dann auch aufgrund der darauf folgenden Auslegungs- und Rechtsprechungsentwicklung zu unterschiedlichen Entwicklungen, der Erhöhung der Komplexität durch die gegenseitigen Abhängigkeiten und der Verringerung der Akzeptanz bei den Anspruchsberechtigten.

4.2. Automatisierungspotenzial nutzen

Beschreibung der Anforderung

Automatisierung kann helfen, Routinen abzuarbeiten und Prüfvorgänge soweit voranzutreiben, dass die Sachbearbeitung entlastet wird. Einfache Fallgestaltungen, wie beispielsweise die Gewährung von Kindergeld und mit der Verabschiedung des Gesetzentwurfs zur Kindergrundsicherung der Kindergarantiebetrag bedürfen aufgrund der dahinter liegenden einkommensunabhängigen Pauschale pro Kind keiner detaillierten Prüfung. Es gibt hier zwei Merkmale, die den Leistungsanspruch begründen: das Alter des Kindes und die rechtliche Verbindung zu dem Erziehungsberechtigten, an den das Kindergeld ausgezahlt werden soll. Der Betrag steht legislatorisch fest und ist nicht vom Einkommen des Kinders oder eines Familienangehörigen abhängig. Das Projekt *Kinderleicht zum Kindergeld* (Kapitel 5.1) hat gezeigt, dass auf dieser Basis eine Auszahlung möglich ist.¹⁹⁵ In einfachen Fallgestaltungen mit klar definierten Parametern ist die automatisierte Bearbeitung bis hin zur antragslosen Bearbeitung durch die Verknüpfung mit entsprechenden Meldedaten bereits heute mindestens technisch möglich. In der komplexeren Fallgestaltung der Transferleistungslandschaft fehlt diese Möglichkeit jedoch noch.

Das fehlende Automatisierungspotential wird auf Bundesebene in der ersten Linie durch Verwaltungsvorschriften behindert. Eine der zentralen Hemmnisse hierbei ist das in der Bundeshaushaltsordnung verankerte 4-Augen-Prinzip.¹⁹⁶ Daraus folgt, dass die automatisierte Auszahlung wie in der oben dargestellten Form derzeit ohne Rechtsänderung nicht möglich ist und jeder Vorgang mindestens durch zwei Mitarbeiter zu prüfen ist. Es bedarf daher eine Änderung des Haushaltsrechts, um Automatisierungen überhaupt zu ermöglichen. Die dahinter liegende Logik der Missbrauchsbekämpfung sorgt bei entsprechend einfach gestalteten Vorgängen für einen hohen Verwaltungsaufwand, der durch eine Verknüpfung der Antragsdaten mit anderen Registern, beispielsweise den Einwohnermeldedaten, zur Plausibilisierung und die stichprobenartige Kontrolle deutlich reduziert werden kann. Der derzeitige Prüfungsaufwand steht in keinem Verhältnis zum Nutzen, da Missbrauchsfälle nicht bekannt sind.

Darüberhinausgehend setzt die Ausschöpfung des Automatisierungspotenzials jedoch auch eine Vereinheitlichung von Datenstrukturen und Begriffsdefinition voraus. Mit der Umsetzung des OZG wurden durch die sogenannten FIM-Artefakte bereits erste Ansätze geschaffen, in dem die Datenfelder standardisiert wurden für die bundesgesetzlichen Verwaltungsleistungen. In den Online Diensten, die in den letzten drei Jahren hierauf basierend im EfA-Verfahren entwickelt wurden, wurden so bereits bestehende Prozesse nicht mehr nur noch einfach digitalisiert, sondern so standardisiert abgebildet, dass die hierbei erhobenen Daten auch unmittelbar in die jeweiligen Fachverfahren übernommen werden können. Eine weitergehende Automatisierung bedarf auch eine gesetzliche Vereinheitlichung der Daten und Begriffsdefinitionen.

Ergänzend kann das Automatisierungspotential mindestens in der Prüfung von Anträgen und der Unterstützung für die Sachbearbeitung durch den Einsatz von KI-Technologien erheblich gesteigert werden. Hier besteht die Möglichkeit, Vorprüfungen der Unterlagen vorzunehmen, über entsprechende Register abzuklären und mittels Legal Tech-Instrumente gegen die Rechtslage in dem jeweiligen örtlichen Zuständigkeitsbereich zu prüfen. Die Sachbearbeitung erhält so einen Eintrag, in dem die Unterlagen bereits vorgeprüft, potenzielle Widersprüche gekennzeichnet und für die weitere Entscheidung durch die Sachbearbeitung aufbereitet sind.

Gerade bei komplexen Entscheidungsprozessen kann durch den Einsatz von KI-Instrumenten die Sachbearbeitung entscheidend unterstützt werden, um Anträge schnell und zielgerichtet zu untersuchen und Berechnungen durchzuführen. Hier können auch dort, wo unterschiedliche Begriffsdefinitionen real erforderlich sind und eine Leistungsverknüpfung aus sachlichen Zwängen heraus unabdingbar ist, Auswertungen vorgenommen werden. Zudem kann KI sowohl Antragstellende wie auch die Beratungskräfte in den Beratungsstellen dabei unterstützen, die richtige Sozialleistung zu finden und aus der Lebenslage des Anspruchsberechtigten auch Lösungen zu entwickeln, aus dem Leistungsbezug herauszukommen. Im Rahmen einer lernenden KI-Lösung und unter Beachtung des Datenschutzes können aus den Historien der vorangegangenen Fälle auch Erfolgsstrategie und Hinderungsfaktoren für die Rückkehr in ein selbstfinanziertes Leben aufzuzeigen und damit die Anspruchsberechtigten zu unterstützen.

Über die reine Automatisierung hinausgehend ist die vollautomatisierte antragslose Fallbearbeitung, wie sie im Antrag zum Kinderchancengeld der FDP¹⁹⁷ wie auch später im Bericht der AMSK¹⁹⁸ aufgegriffen wurde. Entsprechende Verfahren eignen sich nicht für komplexe Antragsverfahren, die einen hohen Prüfaufwand mit unterschiedlichen Varianten haben. Die Entscheidung kann hier nur auf wenigen und fixen Parametern beruhen und auf Daten basieren, die der Behörde vorliegen. Derzeit scheitern entsprechende Verfahren noch an rechtlichen Hindernissen, der fehlenden Zusammenführung von Daten und – bei Geldleistungen wie den Sozialleistungen – am Vorliegen wesentlicher Daten wie den Bankdaten der Anspruchsberechtigten.

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Durch entsprechende Verfahren würden in erheblichem Umfang Verwaltungsaufwände eingespart, die bislang durch die händische Bearbeitung entstehen. Gleichzeitig würden die Anspruchsberechtigten schneller an entsprechende Leistungen gelangen, der die Anspruchsvoraussetzungen teilweise auch bereits sehr frühzeitig feststeht. **Ein Beispiel hierfür sind die Prozesse um Mutterschafts-, Eltern- und Kindergeld bei der Geburt eines Kindes** (Abbildung 18).¹⁹⁹

Durch die Zusammenbindung der unterschiedlichen Prozesse und Verwaltungsverfahren können die Prozesse weitgehend automatisiert werden. Der Zeitpunkt des Beginns des Mutterschaftsschutzes und damit des Zeitpunkts für die Zahlung des Mutterschaftsgeldes ist durch die Meldung an den Arbeitgeber bekannt. Dieser muss die Meldung auch an die Krankenkasse abgeben, rechnet die Höhe des Mutterschaftsgeldes aus und teilt der Krankenkasse dadurch auch den konkreten Zeitpunkt bei Abweichungen mit. Den Zeitpunkt der Geburt erhält die Krankenkasse über die Geburtsanzeige und die Abschlussmitteilung des Arbeitgebers, nachdem erst aus dem konkreten Geburtszeitpunkt auch der finale Zeitraum des Mutterschaftsgeldbezuges hervorgeht.

Die Krankenkasse kann diese Daten gemeinsam mit der Angabe des Nettogehaltes an die Elterngeldstelle übermitteln. Dabei liegt auch die Vermutung zugrunde, dass die Mutter regelmäßig die Mutter zunächst die Elternzeit übernimmt. Über eine Opt Out-Regelung, die bereits frühzeitig über den Arbeitgeber abgegeben werden kann, ist eine Unterbrechung des Prozesses möglich und der andere Elternteil kann das Elterngeld direkt beantragen.

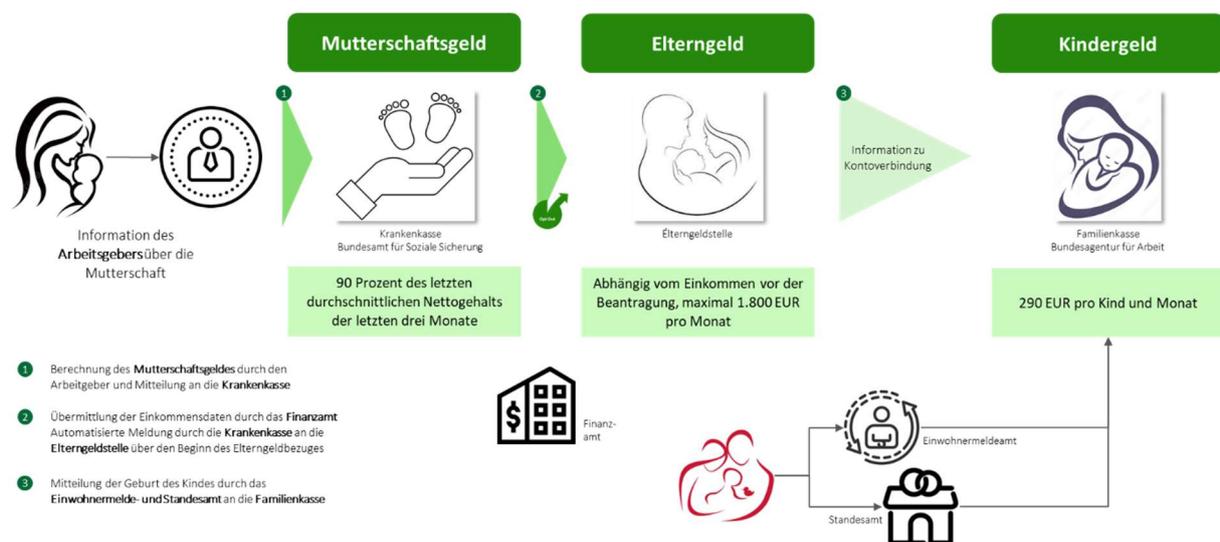


Abbildung 18 Automatisierung bei der Geburt eines Kindes

Die Auszahlung des Kindergeldes kann über die Geburtsanzeige beim Standes- oder die Anmeldung beim Einwohnermeldeamt erfolgen. In den Projekten ELFE und Kinderleicht zum Kindergeld ist diese Meldung verknüpft und wird mit demselben Onlinetool abgegeben. Die Kindergeldstelle (derzeit Familienservice) kann diese Daten mit den Kontodaten, die beispielsweise bei der Finanzverwaltung vorliegen, zusammenziehen und das Kindergeld direkt auszahlen. Die Kontoverbindung kann jedoch auch mit der Geburtsanzeige abgegeben werden, da hier beispielsweise die Urkundsgebühren ebenfalls entrichtet werden müssen und somit die Daten mit erhoben werden.

Insgesamt würden sich die Behördenkontakte auf die Geburtsanzeige reduzieren. Durch eine sinnvolle Verknüpfung der relevanten Daten aus unterschiedlichen Registern lässt sich ein **antragsloser Prozess** entwickeln, da die Leistungsgewährung an wenigen klar definierbaren Parametern gebunden ist. Abweichungen vom Standardprozess lassen sich durch Opt out-Regelungen beherrschen.

Auswirkungen auf die Komplexität

Die stärkere Automatisierung hat Auswirkungen weniger auf die Reduzierung der Komplexität, sondern auf das Management von Komplexität und die Vereinfachung von Verwaltungsabläufen. Durch die Beseitigung von Automatisierungshindernissen sowohl auf der Ebene der prozessualen Vorgaben wie der rechtlichen Ebene werden Prozesse schneller durchlaufbar gemacht.

Durch eine Automatisierung kann auch das Ziel antragsloser Verfahren dort realisiert werden, wo auf die Gewährung ein einfach zu analysierender, aus wenigen klar definierten Merkmalen bestehender Anspruch besteht. Wie am Zusammenhang von Mutterschaftsgeld, Elterngeld und Kindergeld (zukünftig: Kindergarantiebetrug) dargestellt, kann auch eine Überleitung unter Zugrundelegung bestimmter Registerdaten antragslos ermöglicht werden, so dass sich die Zahl der Behördenkontakte deutlich verringert und Menschen in bestimmten Lebenssituationen dabei unterstützen, sich auf diese zu konzentrieren.

4.3. Kumulation von Sozialleistungen auflösen

Beschreibung der Anforderung

Bereits die Hartz-Kommission führte zum Nebeneinander von Arbeitslosen- und Sozialhilfe 2002 aus²⁰⁰:

Das Nebeneinander zweier Sozialleistungssysteme führt zu erheblichem Verwaltungsaufwand und Intransparenz. Mangelnde Abstimmung und Verantwortlichkeit bei den Eingliederungsbemühungen können das Tempo der Vermittlung in Arbeit beeinträchtigen. Um diese Schnittstellen künftig weitgehend zu vermeiden, wird jeder, der Leistungen bezieht, nur noch von einer einzigen Stelle betreut und erhält eine einzige Leistung.

Zwischenzeitlich wurde das System der Transfer- und Familienleistungen weiter ausgefeilt und mit gegenseitigen Anrechnungs- und Ausschlussklauseln weiter verkompliziert (siehe Kapitel 3; für den Leistung des neuen Kindergrundsicherung: Abbildung 15). Einzelne Leistungen sind – mit Ausnahme des regulären Regelsatzes aus dem SGB II und SGB XI – faktisch nicht existenzsichernd oder es werden über Anrechnungsleistungen weitere Leistungen zuaddiert. Gerade durch die Verknüpfung mit den rechtskreisindividuellen Definitionen von häuslichen Lebensgemeinschaften und Einkommensrechnung führt dies in der Kumulation zu erheblichen Verwaltungsaufwänden, ohne dass hieraus die Anspruchsberechtigten einen Mehrwert haben.

Das Ziel muss aus dieser Ausgangslage sein, dass Transferleistungen künftig allein zur Deckung des Existenzminimums als relevanter Bedarf dienen und dieser nicht über die Kumulation verschiedener Leistungen gedeckt wird. Durch die Auflösung der kumulierten Leistungsgewährung würden sich in erheblichem Umfang Vereinfachungen in der Antragsbearbeitung ergeben.

In die Leistung wären auch alle Bedarfe, wie beispielsweise Rundfunkgebühren, mitzuintegrieren. Eine nachgelagerte Antragstellung und Aufhebung von Verwaltungsvorgängen werden damit aus dem Weg gegangen und insgesamt mehr Effizienz in das System gebracht.

Auswirkungen auf die Komplexität

Leistungen, die aufeinander aufbauen, führen allein durch die mehrfachen Antragstellungen zu einer höheren Komplexität und der Steigerung des Vollzugsaufwands. Die Erkenntnis daraus wurde bereits

2004 mit der Hartz IV-Gesetzgebung umgesetzt, aber später durch neue gesetzgeberische Maßnahmen wieder aufgelöst.

Die Auflösung von kumulierenden Leistungen verhindert dabei auch, dass zwischen den einzelnen Rechtskreisen die aus der Anwendung unterschiedlicher Begriffsdefinitionen erwachsenen Gegenberechnungen erfolgen müssen. Damit wird bereits auch ohne die Angleichung von Rechtsbegriffen und die Vereinheitlichung des Leistungsbezugs innerhalb einer häuslichen Lebensgemeinschaft erreicht, dass nicht unterschiedliche Bewilligungszeiträume und unterschiedliche Anrechnungsvorschriften im Rahmen der Transferleistungen zustande kommen. Im Ergebnis steigt die Transparenz und damit

4.4. Mehr Pauschalierung wagen

Beschreibung der Anforderung

Der im Sozialrecht allgemein verankerte Individualisierungsgrundsatz (§ 9 SGB II, § 27 SGB XII) verlangt, dass generell erst die persönlichen Mittel und die eigene Erwerbstätigkeit zum Einsatz kommen, bevor der Staat und die Gesellschaft für den Einzelnen eintreten. Dabei soll auch ausschließlich das Existenzminimum unter Berücksichtigung der persönlichen und örtlichen Verhältnisse des Leistungsberechtigten, ihren persönlichen Bedarf und ihre Leistungsfähigkeit.²⁰¹ Mit den Regelsätzen und darauf aufbauend definierten Pauschalen für einzelne Bestandteile wurde auf Basis eines definierten Existenzminimums eine Pauschalierung eingeführt. Alle weiteren Leistungen jedoch sind streng nach dem im Einzelfall geprüften Bedarf zu orientieren. Die Einzelfallprüfung führt dazu, dass in einem hohen Umfang Sonderbedarfe beispielsweise bei Behinderung oder dem Schulbedarf zunächst intensive Einzelfallprüfungen vorgenommen werden. Die unbeschränkte Kostenübernahme führt aber auch zu einem Gerechtigkeitsthema zu Nicht-Anspruchsberechtigten, die aufgrund des persönlichen Budgets einen Deckel beispielsweise bei Schullandaufenthalten setzen müssen, während dies aufgrund der Bedürftigkeitsthematik nicht der Fall ist. Ebenso werden Wohnungskosten in voller Höhe durch den Transferleistungsträger übernommen, soweit die ortsübliche Miete nicht wesentlich überschritten wird. Dadurch entfällt ein Anreiz, wirtschaftlich zu agieren und bedarfsweise auch in günstigeren Wohnraum auszuweichen.

Statt detaillierter Einzelfallprüfungen können durch die konsequente Einführung von Pauschalen ein höheres Maß an Budgetverantwortung für den Anspruchsberechtigten und gleichzeitig ein wesentlich weniger komplexer Prüfaufwand sichergestellt werden. Die Basis für eine Pauschalierung bilden durchschnittliche und transparente Bedarfsanalysen, die im regelmäßigen Turnus überprüft und angepasst werden. Anwendbar wäre dies beispielsweise für die Pauschalierung von Unterkunftskosten für Beziehende von Leistungen nach SGB II und SGB XII, dem Wohngeld, den Kosten für Schulbedarfe oder Aufwendungen für besondere Bedarfe in der Lebensführung. Es plädiert für die Gewährung eines pauschalierten Bedarfs an Unterkunftskosten auf lokaler Ebene für Leistungsempfangende der Grundsicherung nach dem SGB II, dies mit der Begründung, dass die Höhe der anerkannten Unterkunftskosten zumindest innerhalb einer Kommune oft ein ähnliches Niveau besitzen.

Auswirkungen auf die Komplexität

Die Einzelbedarfsprüfungen führen sowohl für die Antragstellenden wie für die Behörden zu einer intensiven und komplexen Prüfung. Die verstärkte Einführung von Pauschalen würde zwar das bisherige verfassungsrechtliche Gebot des Bedürftigkeitsgrundsatzes verändern, jedoch gleichzeitig eine aufwendige Einzelfallprüfung vermeiden. Im selben Zuge würde die Eigenverantwortung des

Einzelnen gestärkt, in dem er auf der Basis pauschalierter Zahlungen, zum Beispiel für Wohnungsbedarfe, ein Interesse zu einem kostengünstigen Verhalten hat.

Durch die Setzung von Pauschalen werden die Verwaltungsverfahren entlastet. Die Behörde konzentriert sich darauf, ob die Anspruchsvoraussetzungen vorhanden sind, nicht mehr jedoch um die Höhe. Damit entfällt ein erheblicher Teil des Prüfungsaufwandes in den Behörden und die Beurteilung der Angemessenheit.

4.5. Neue Verwaltungsmodelle umsetzen

Beschreibung der Anforderung

Mit der hohen Zahl an Sozialleistungen überfordert die Behörden zunehmend, da auch kleine Rechtsgebiete von ihnen durchdrungen werden müssen und der Anspruch bestehen muss, Entscheidungen rechtssicher zu gestalten. Die Bereithaltung des notwendigen Fachwissens ist mit hohem Aufwand verbunden und der knapper werden Arbeitsmarkt sorgt im Kampf um Talente dafür, dass der öffentliche Dienst mit seinen spezifischen Gegebenheiten häufig Stellen nicht besetzen kann. In der Landeshauptstadt München hat dies beispielsweise zu einer Rückverlagerung der Bearbeitung von Wohngeldanträgen aus den Sozialbürgerhäusern in das Amt für Wohnen und Migration geführt, um durch Konzentration der Bearbeitung die hohe Zahl von Vorgängen bewältigen zu können.

Zur Lösung dieser Problematiken bieten sich neue Organisationsmodelle der Verwaltungen wie die *One Stop Agency* oder *Shared Services* an. Die *One Stop Agency* erbringt Dienstleistungen in einem breiteren Umfeld als Beratungsstelle zu den Anspruchsberechtigten. Für die Anspruchsberechtigten kommt es zu weniger Behördenkontakten, auf Behördenseite können Unterlagen wie Einkommensnachweise oder Mietverträge einmal verbindlich für alle angeschlossenen Behörden geprüft werden.

Mit dem Shared Service können hingegen im Hintergrund Dienstleistungen gebündelt mittels Skaleneffekten effektiv bearbeitet werden. Der Shared Service kann hier in einer Form des beliebigen Unternehmens oder als öffentlich-rechtlicher Zweckverband die Prozesse gebündelt durchführen und Fachwissen konzentrieren.

Die Umsetzung von Shared Service und One Stop Agency Modellen findet in Deutschland bislang nur zurückhaltend statt. Die Anwendung von Shared Services sind vereinzelt auf den unterschiedlichen föderalen Ebenen auffindbar. Ein zentraler Dienstleister von Backoffice-Leistungen auf Bundesebene ist beispielsweise das Bundesverwaltungsamt, welches mehrere Leistungen im Bereich Organisation, Personal, Haushalt, Finanzen usw. im Geschäftsbereich des BMI übernimmt. Auch auf Landesebene wurden mit Landesverwaltungsämtern wie in Thüringen und Sachsen-Anhalt oder den beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen in Rheinland-Pfalz entsprechende Behörden geschaffen, die eine Vielzahl von Verwaltungsdienstleistungen übernehmen und in die Kleinstbehörden integriert wurden. Im Gegensatz dazu stecken One Stop Agency Modelle in Deutschland noch in den Kinderschuhen. Der Ansatz findet sich u.a. in kleinerem Umfang in den Sozialbürgerhäuser München wieder, welche in Kapitel 5.1. näher erläutert werden.

Auswirkungen auf die Komplexität

Durch die Etablierung von One Stop Agencies kann für Anspruchsberechtigte wie für Behörden die Komplexität in der Bearbeitung deutlich gesenkt werden. Anspruchsberechtigte können die Einrichtung als Beratungsstelle nutzen und somit an einer Stelle Informationen zu mehreren

Sozialleistungen erhalten. Dadurch wird auch vermieden, dass Anträge möglicher Weise aus Unkenntnis einer fehlenden Anspruchsberechtigung gestellt werden, da der Anspruchsberechtigte durch die Beratung auch über die Erfolgsaussichten und möglicher Weise andere Leistungsarten informiert wird.

Für die Behörden verringert sich durch integrierte Leistungen wie die Prüfung von Unterlagen die Komplexität. Unterlagen werden einmal vorgelegt und abschließend auf ihre Beweistauglichkeit geprüft. Damit werden Prüfvorgänge reduziert und die Verfahren beschleunigt. Die Unterlagen können auch komplexitätsreduzierend in Dokumentenakten eingespielt werden, wo sie allen Fachstellen verfügbar sind.

Ein Shared Service entlastet die Verwaltung insbesondere in kleinen Behörden. Bearbeitungsvorgänge und Fachwissen werden gebündelt und können somit vollzugaufwandssenkend erbracht werden. Gerade bei gleichartigen Vorgängen besteht so die Möglichkeit, durch Skaleneffekte Synergien zu schaffen. In der Sozialleistungslandschaft betrifft dies nicht nur die Leistungsgewährung, sondern auch die Missbrauchsverfolgung, die auf der einen Seite hohe Kapazitäten bündelt, gleichzeitig jedoch eine hohe Fachkompetenz erfordert. Kleine Behörden können hier in unterschiedlichem Umfang Teilprozesse an Gemeinschaftseinrichtungen abgeben.

4.6. Fokus der Sozialleistungen neu ausrichten

Der Bezug von Transferleistungen ist darauf ausgerichtet, Menschen in Notlagen zu helfen. Das zentrale Problem jedoch ist die Ausgestaltung, die die Arbeitsaufnahme und damit die Nutzung eigener Erwerbsquellen eher unattraktiv macht. In Abhängigkeit der Ausgestaltung der Leistungshöhe und des -zugangs, können staatliche Transferleistungen entweder positive oder negative Effekte auf die (Re-) Integration der Betroffenen in das Arbeitsleben und die Gesellschaft haben. Sobald der Leistungsbezug als gleichwertige Alternative zur Erwerbstätigkeit oder sozialen aktiven Teilhabe wahrgenommen wird, tragen die Betroffenen Risiko, in eine dauerhafte staatliche Abhängigkeit zu geraten und sich sozial zu isolieren.²⁰²

Immer wieder wird die Kritik an deutschen Sozialleistungen laut, sie würden für die Beziehenden zu wenig Anreize setzen, eine Berufstätigkeit aufzunehmen.²⁰³ Koulovatianos, Schmidt und Schröder (2008) zeigen auf, dass bei Arbeitsaufnahme ein direkter Nutzenverlust in Form von Arbeitsleid und dem Verlust von frei verfügbarer Zeit zur Haushaltsproduktion und Kinderbetreuung entsteht. Zur Kompensation dieser Faktoren sind relativ hohe Löhne notwendig, um einen ausreichenden Arbeitsanreiz zu gewährleisten.²⁰⁴ Hinzu kommt, dass für Beziehende von Bürgergeld die Aufnahme von Minijobs und andere Formen geringfügiger Beschäftigung durch Freibeträge gefördert werden, während bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in Vollzeit- oder Teilzeit der Anspruch auf Bürgergeld komplett entfällt. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat hierzu dargestellt, dass dieses System leistungshemmend und intransparent ist. Dadurch fehlt es an der Sichtbarkeit der Grenzbelastung, die durch die Aufnahme von Erwerbstätigkeit eintritt.²⁰⁵

Doch selbst bei Erwerbstätigkeit mit einem sehr geringen Einkommen sind relativ hohe Steuern und Sozialbeiträge fällig, sodass den Betroffenen oftmals nur eine marginale finanzielle Besserstellung gegenüber dem Bezug von Bürgergeld bleibt.²⁰⁶ Damit verbunden liegt ein weiterer Kritikpunkt in der Nachhaltigkeit der Arbeitsaufnahme ehemaliger Sozialleistungsbeziehender. Lediglich bei 40 % der Beziehenden von Bürgergeld (ehemals ALG II) bleiben die aufgenommenen Arbeitsverhältnisse länger als ein Jahr bestehen.²⁰⁷

Gemeinsam mit der Abschaffung kumulativer Leistungen sollen Leistungen und insbesondere Hinzuverdienstmöglichkeiten so ausgestaltet werden, dass sie auf eine Rückkehr in den Erwerbsmarkt zielen, soweit nicht andere Hindernisse wie Pflegebedürftigkeit oder Kindererziehung bestehen. Durch die Veränderung der derzeitigen Hinzuverdienstgrenzen dahingehend, dass eigenes Einkommen weniger stark mindestens in der ersten Zeit angerechnet wird, besteht die Chance der Aktivierung.

4.7. Einordnung in die strategische Planung der Bundesregierung

Die zukünftige Gestaltung der Sozialverwaltung folgt nicht nur eigenen Überlegungen, sondern muss sich auch in die gesamtstrategischen Überlegungen der Bundesregierung und der Länder – definiert über den IT-Planungsrat – einfügen.

Strategie der Go- und No-Government

Das Zielbild, durch eine Verknüpfung der Verwaltung mit digitalen Lösungen sowohl den Zugang zu behördlichen Dienstleistungen als auch die Verwaltungsprozesse effektiver zu gestalten, wurde innerhalb der EU erstmals mit dem **eGovernment-Aktionsplan**²⁰⁸ der *Europäischen Kommission* definiert, der die Leitsätze der **3. eGovernment Konferenz** unter dem Vorsitz der britischen Regierung aufgriff und weiterentwickelte. Mit den Zielsetzungen sollte der Erfüllungsaufwand für den Gesetzesvollzug sowohl in der Verwaltung als auch für Bürger und Wirtschaft im Rahmen einer volkswirtschaftlichen Gesamtbetrachtung reduziert und auf das notwendige Mass reduziert werden.

Aus dieser Diskussion hat die Forschung und Praxis einer Diskussion entspannt, die sich zwischen der klassischen Behörde („Go Government“) und den Ideen einer weitgehend interventionsfreien und kontaktarmen Behörde („No Government“) bewegt. Diese Diskussion steht nicht über oder mit der Frage einer besseren Rechtsetzung, sondern steht neben ihr als davon losgelöster gleichberechtigter Strang, um die klassische Vollzugsebene zu untersuchen und so weit als möglich bürokratiearm zu gestalten.²⁰⁹ Aus Sicht der Leistungsempfänger geht es hier in erster Linie darum, den Interaktionsaufwand sowohl für die Leistungsbeantragung wie die Sammlung der erforderlichen Informationen zu senken. Unter der Bezeichnung „Lebenslage“ werden dafür entsprechende Antragsgestaltungen zusammengefasst. In Bezug auf für dieses Gutachten entwickelten Personas wäre dies in Bezug auf die *Persona 1* („Traditionelle Familie“) die **Lebenslage der Geburt eines Kindes**, in der in einer zeitlich definierten Abfolge unterschiedliche staatliche Leistungen in Anspruch genommen würden. Die Ausprägungen (Abbildung 19) weisen hierbei eine Bandbreite auf, die sich in teilweise kombinierbaren Leitbildern der Verwaltung widerspiegeln und neben der betrachteten Sicht der Interaktion zwischen Behörde und Bürger auch Auswirkungen auf die innerbehördlichen Prozessabläufe haben.

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen



Abbildung 19 Lösungsraum zwischen Go- und No-Government

Für die Sozialverwaltung sind von den allgemeinen Verwaltungsansätzen heraus Ableitungen entwickelbar, die zentral darauf abzielen, den Zugang zu sozialen Leistungen des Staates (und potenziell auch der Zivilgesellschaft) zu erhöhen und dadurch auch die Wirtiefe in dem durch den Gesetzgeber beabsichtigten Umfang auszubauen. Wesentlich ist die Bündelung des Zugangsweges, was nicht zwingend auch die Bündelung der Leistungsverwaltung bedeutet. Dies wird deutlich in der „Föderalen On Stop Verwaltung“, die unabhängig von der Entscheidungsebene der Interaktionspunkt auf bis zu einer Stelle reduziert und somit den Aufwand deutlich reduziert. Der Verwaltungszugang soweit gebündelt, dass eine staatliche Stelle gegenüber dem Bürger als Antrags- und Beratungsstelle auftritt. Potenzielle Leistungsempfänger müssen über diese maximale Bündelung nicht mehr zwischen verschiedenen Behörden Leistungen finden und koordinieren, sondern die den Verwaltungszugang wahrnehmende Stelle übernimmt dies für den Bürger und berät ihn auch hinsichtlich der Leistungsgestaltungen in Bezug auf seine Lebenslage.

Wesentlich für die Sozialverwaltung ist die Erforderlichkeit, die Serviceleistung näher am Leistungsbezieher zu erbringen. Gerade für Transferleistungen wird nicht nur eine Bündelung der staatlichen Leistungen, sondern auch eine enge lokale Verknüpfung mit privaten Leistungsträgern erforderlich erachtet.²¹⁰ Dabei wird anerkannt, dass Transferleistungsempfänger wesentlich weniger digital affin sind als der Durchschnitt der Bevölkerung. Der Aufsuchende Staat, der zwar Leistungen bündelt in einer Stelle, aber gleichzeitig diese auch in unmittelbarer Nähe der Leistungsempfänger erbracht werden, ist der Zwischenschritt, der digitale Instrumente mit Instrumenten bis zu Hausbesuchen verbindet.²¹¹

Eine solche Bündelung hat auch erhebliche Komplexitätsreduzierungen auf die innerbehördlichen Bearbeitungs- und Dokumentationsprozesse zur Folge. Leistungsbegründete Unterlagen wie Einkommensnachweise werden einmal geprüft und sind bindend für alle Stellen, unabhängig von der Leistungsart. An dieser Stelle wird nicht nur der Aufwand für Leistungsempfänger reduziert, die nicht mehr unterschiedliche und behördenspezifische Dokumentationen erschließen müssen. Auch die mehrfache Prüfung auf Behördenseite entfällt mit dem Ergebnis, dass Bearbeitungskapazitäten frei werden.²¹² Dieses Konzept ist der staatlichen Verwaltung auch im Sozialbereich bereits heute bekannt, wo die Betriebsprüfung durch die Rentenversicherung verbindlich für alle

Sozialversicherungsträger erfolgt. Ebenso übernehmen die gesetzlichen Krankenversicherungen verbindlich für alle Sozialversicherungsträger die Feststellung der Sozialversicherungspflicht im individuellen Fall. Auf staatlicher wie auf Bürgerseite entfallen so erhebliche Bürokratiekosten, die im Einzelfall möglicherweise zu finanziellen Nachteilen führen, in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung jedoch ein erhebliches Einsparpotenzial besitzen.

Das Modell der EU sieht eine Bündelung der digitalen und der organisatorischen Maßnahmen vor.²¹³ Darüber hinaus basiert es auf der Bündelung von Verwaltungsleistungen in sogenannten Lebenslagen²¹⁴, in der mit einem einmaligen Kontakt Leistungen bei einer Behörde bezogen und auch unterschiedliche Leistungsträger adressiert werden können. Es setzt jedoch eine enge Kollaboration der unterschiedlichen Regierungsbehörden voraus. Obwohl die EU sich auf die digitalen Komponenten konzentriert hat, kann die Entwicklung auch in einer Kombination von digital und physischer Behördenkontaktingangspunkt erfolgen. Zentral ist, dass es einen Eingangspunkt gibt, der für die digitale Lösung beispielsweise in der Webpräsenz der Kommune liegt²¹⁵ und im physischen bei einer Behörde vor. Im Sozialbereich wurde dieses Prinzip bei *Kinderleicht zum Kindergeld in Hamburg* und *ELFE* in Bremen verwirklicht. In beiden Fällen werden unterschiedliche staatliche Dienstleistungen im Rahmen der Lebenslage „Geburt eines Kindes“ zusammengefasst. Allerdings ist der Zuschnitt beider digitalen Eingangspunkte differierend: während die Hamburger Lösung neben der Beantragung von Kindergeld auch weitere administrative Leistungen wie die Registrierung bei der Einwohnermeldebehörde und die Beantragung einer Geburtsurkunde beinhaltet, konzentriert sich *ELFE* auf die Beantragung von finanziellen Leistungen für Familien. Physisch wurde das Konzept mit den Münchner Sozialbürgerhäusern bereits 1999 realisiert und Leistungen in ein einer Behörde konzentriert. Allerdings erfolgte die Konzentration wie bei *ELFE* aus organisatorisch-rechtlichen Gründe, aber auch aufgrund von Abstimmungsschwierigkeiten auf Leistungen der jeweiligen Kommune (detailliert: Kapitel 5.1). Der Ansatz, den die EU verfolgt, ist die Bündelung aller Leistungen innerhalb einer Lebenslage unabhängig von der real vollziehenden Ebene und des Landes. Diese Services sollen dabei auch länderübergreifend angeboten werden, um dem Freizügigkeitsgedanken als Teil der europäischen Grundfreiheiten nachzukommen.²¹⁶ Mit der eIDAS Verordnung²¹⁷ wurde hierfür auch die Voraussetzung dahingehend geschaffen, dass eine einheitliche europäische ID eingerichtet wird, um eine eindeutige Identifizierung zu gewährleisten und auf dieser Basis Daten austauschen zu können.

Aufbauend auf diesen Überlegungen verfolgt das Konzept der Go- oder No Government einerseits die Reduzierung der Interaktionen mit Behörden, andererseits aber auch um eine zielführende Verwendung von Daten. Durch die Bündelung der Leistungen in definierten Lebenslagen, die jedoch gleichzeitig eine gewisse Flexibilität aufweisen sollen, reduzieren sich die Interaktionen mit den Behörden und die Anzahl der Datenerhebungen. Die Interaktionsbehörde sammelt die Daten²¹⁸ und stellt sie den anderen Behörden zur Verfügung. Sie übernimmt damit auch eine Prüfung der Daten und schafft Vertrauen, sie müssen nicht mehr durch die einzelnen Behörden gesondert geprüft werden. Im Sozialbereich können dadurch bereits durch eine einmalige Erhebung der Einkommensdaten und deren Validierung alle anderen Behörden diese nutzen und müssen lediglich im Rahmen des modularen Einkommensmodells²¹⁹ die Berechnung (siehe: Abbildung 10) auf ihre Anforderungen umsetzen.

Digitalstrategie der Bundesregierung

Der Bund hat bereits wesentliche Komplexitätstreiber erkannt, die insbesondere die **Digitalisierung** der Leistungen behindert. In der 2022 veröffentlichten Digitalstrategie hat er neben den technischen

und technologischen Aspekten der Digitalisierung Themen wie die Rechtsvereinfachung durch einheitliche Begriffsdefinitionen angesprochen, um durch eine Automatisierung bis hin zu antragslosen Verfahren²²⁰ bürgerrelevante Verfahren nicht zu vereinfachen, sondern auch zu beschleunigen. Auch die Rechtssetzung sollte auf eine digitale Sicht umgestellt werden, von Beginn an die Digitalisierung mitgedacht und in einem Digitalcheck geprüft werden. Die hier bereits identifizierten Treiber der Komplexität sind somit wohl auch über den Sozialbereich hinaus einer der wesentlichen Gründe, dass die Verwaltung in ihrer Arbeitsweise und -struktur als zu behäbig wahrgenommen wird und eher ein Hindernis als eine Stütze für Bürger und Wirtschaft wahrgenommen wird.

Mit der OZG-Novelle wurde dagegen unmittelbar in die Digitalisierungsprogrammatis eingegriffen. Hier hatte die Bundesregierung bereits 2022 eine Weiterentwicklung in den Beratungsprozess eingebracht. Bereits zuvor hatte der IT-Planungsrat eine wichtige Weichenstellung getroffen, die Länderkonten zugunsten der Bund ID als einheitlicher Zugangskanal für die Onlinedienste nutzen zu können.

Die Bundesregierung setzt jedoch in der Digitalstrategie weiterhin auf die Digitalisierung des Interface zwischen Bürger und Behörde. Die Binnendigitalisierung ist nur über die IT-Konsolidierung der Bundesverwaltung erfasst, bei der durch Verknüpfung von Rechenleistungen, standardisierte Softwarepakete und IT-Standards die bisherige vielfältige IT-Landschaft in den Bundesbehörden. Für die der Bundesverwaltung unmittelbar zuzurechnenden Sozialleistungen hat dies jedoch faktisch keine Auswirkungen, da der Vollzug nur in einem sehr geringen Umfang in der bundesunmittelbaren Verwaltung angesiedelt ist und Renten wie Arbeitslosenversicherung Teil der mittelbaren Bundesverwaltung sind. Die IT-Konsolidierung greift hier nicht und beide Versicherungsträger haben umfangreiche eigene IT-Systemhäuser etabliert.

Einsatz von Instrumenten der Künstlichen Intelligenz

Die **KI-Strategie der Bundesregierung**²²¹ ist zwar bereits verabschiedet. Allerdings ist sie aus der Natur der Sache einer neuen Technologie inhaltlich noch in den Kinderschuhen, die auch weiter ausgebaut wird. Die KI-Strategie basiert auf ersten Überlegungen zum Einsatz in der Bundesverwaltung sowie den ethischen damit in Zusammenhang stehenden Fragen. Gleichzeitig ist die Diskussion über den AI-Act der Europäischen Union²²², der der Anwendung einen Rahmen geben sollte, noch nicht abgeschlossen.

Insgesamt steht die Bundesverwaltung noch am Anfang, um den Einsatz von KI-Elementen in der öffentlichen Verwaltung systematisch anzugehen. In den Ressorts der Bundesregierung wurden als eine Vorstufe Datenlabore eingerichtet, die für die Politikgestaltung entscheidend sind. Gerade bei der Auswertung und Gestaltung des Sozialbereiches ist die evidenzbasierte Ausplanung von Sozialleistungen ein wesentlicher Faktor, um die Wirkung einerseits messen und andererseits auch steigern zu können. Der Sozialbereich spielt jedoch in der Betrachtung noch keine Rolle.²²³

Für die Bundesregierung steht jedoch derzeit noch im Mittelpunkt, die Nutzungsmöglichkeiten unter ethischen Kriterien zu bewerten und den Rahmen für eine die Automatisierung unterstützende Nutzung von KI-Technologien einzuschätzen. Eine wesentliche Rolle für den Einsatz von KI-Technologien wird die endgültige Fassung des AI-Aktes der Europäischen Union und hier insbesondere die Einstufung in die dort definierten Schutzklassen sein.

In diesem Zuge ist auch eine Prüfung der bereits für den Bund und einige Länder bestehenden Rechtsgrundlage für Automatisierung von Verwaltungsvorgängen in § 35a VwVfG (oder den analogen Landesgesetzen; siehe Kapitel 6.5.2) erforderlich. Hier wurde eine ethische Wertentscheidung getroffen, die zwar vorbereitende Arbeiten automatisiert und auch mit dem Einsatz von KI zulässt. Eine vollautomatisierte Bearbeitung von Anträgen oder die antragslose Leistungsgewährung (Kapitel

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

4.2, Abbildung 18 Automatisierung bei der Geburt eines Kindes) ist jedoch auf wenige Fälle begrenzt. Dahinter steht nicht nur Misstrauen, sondern auch die bewusst gewählte Entscheidung orientiert an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger. Eine Veränderung ist derzeit nicht angedacht.

Fussnoten

- ¹⁸⁷ Albert Rupprecht, „Silodenken vermeiden“, 17.09.2021 (<https://www.duz.de/beitrag/!id/1177/silodenken-vermeiden>, Abruf: 24.10.2023)
- ¹⁸⁸ Das Ressortprinzip ist ein deutscher Regierungsgrundsatz, wonach nach Art. 65 Satz 2 des Grundgesetzes jede(r) Bundesminister/in seinen oder ihren Geschäftsbereich selbstständig und unter eigener Verantwortung leitet.
- ¹⁸⁹ Chiara Maurer, „Auch in der Gesetzgebung müssen wir viel digitaler denken“, eGovernment 30.08.2023 (<https://www.egovernment.de/auch-in-der-gesetzgebung-muessen-wir-viel-digitaler-denken-a-1442e069a1fa05288757ae5e90912e6a/>, Abruf 15.10.2023).
- ¹⁹⁰ Astrid Kohlmeier, Legal Design; Tagungsbeitrag auf der Legal Design Geek, E-Journal for Business Law & Digitalization 2018, S. 42-55 (47).
- ¹⁹¹ Lina Krawitz / Viktoria Kraetzig, Denken für die Nutzer, Legal Tribune Online 02.08.2021 (<https://www.lto.de/recht/kanzleien-unternehmen/k/legal-design-thinking-unternehmen-rechtsabteilung-innovation-prozesse/>, Abruf: 01.10.2023).
- ¹⁹² Dennis A. Gioia, Kevin G. Corley and Aimee L. Hamilton, Seeking Qualitative Rigor in Inductive Research: Notes on the Gioia Methodology Organizational Research Methods 2013 (16), S. 15-31 (21).
- ¹⁹³ Astrid Kohlmeier, Legal Design; Tagungsbeitrag auf der Legal Design Geek, E-Journal for Business Law & Digitalization 2018, S. 42-55 (47).
- ¹⁹⁴ <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/transformation/digitalcheck/digitalcheck-node.html>, Abruf: 01.10.2023.
- ¹⁹⁵ Der Online Dienst – komfortabel und flexibel (<https://www.hamburg.de/kinderleicht-zum-kindergeld/15869630/kinderleicht-onlinedienst>, Abruf: 10.10.2023)
- ¹⁹⁶ Ziffer 2.2.1.1 der Anlage zu VV Nr. 9.2 ZBR BHO.
- ¹⁹⁷ Deutscher Bundestags, Drucksache 19/14326, S. 8.
- ¹⁹⁸ ASMK Bericht 2020, S. 58.
- ¹⁹⁹ vgl. auch: Johannes Berndt, A Maturity Model for Assessment of Digital Public Services towards a No-Stop-Shop Set-up in Germany (Master Thesis), Technische Universität München, München 2019, S. 13 (<https://www.researchgate.net/publication/338503156>, Abruf: 01.10.2023).
- ²⁰⁰ Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Berlin 2002, S. 27.
- ²⁰¹ Verfassungsrechtlich u.a. abgesichert durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, zuletzt Beschluss vom 28. April 2022 (1BvL 12/20, Rd.Nr. 21; Beschluss vom 19. Oktober 2022, 1 BvL 3/21, 1. Leitsatz)
- ²⁰² Thomas Paster, Wie beeinflussen Arbeitsanreizerwartungen die sozialpolitischen Positionen der deutschen Arbeitgeberverbände? Zeitschrift für Sozialreform 65 (2019) 3, S.3.
- ²⁰³ a.a.O.
- ²⁰⁴ Christos Koulovatianos, Ulrich Schmidt, Carsten Schröder, Arbeitslosengeld II: Arbeitsanreize und Verteilungsgerechtigkeit; Studie am Institut für Weltwirtschaft in Kiel (https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/Ulrich_Schmidt/bwl/arbeitslosengeld-ii-arbeitsanreize-und-verteilungsgerechtigkeit-1/hartz170308.pdf; Abruf: 15.09.2023), S.3.
- ²⁰⁵ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Reform der Grundsicherung, Gutachten 05/2023, S. 16.
- ²⁰⁶ Maximilian Blömer / Sebastian Link / Andreas Peichl / Marc Stöckli, Die Auswirkungen der bedarfsorientierten Grundsicherung auf das Verhalten der Haushalte – ein Überblick, ifo Forschungsberichte 120/2021, S.15.
- ²⁰⁷ Bruckmeier, Kerstin und Katrin Hohmeyer. Arbeitsaufnahmen von Arbeitslosengeld-Empfängern: Nachhaltige Integration bleibt schwierig. IAB-Kurzbericht 02/2018, S.2.
- ²⁰⁸ KOM(2006) 173 endgültig
Der eGovernment Aktionsplan der Europäischen Kommission wurde 2011 (KOM(2010) 743 endgültig) und 2016 (KOM(2016) 179 final) fortentwickelt.
- ²⁰⁹ Martin Brüggemeier, Bürokratiesparender Verwaltungsvollzug mit IT – Strategien zur Entlastung der Wirtschaft zwischen Go- und No-Government, S. 50
- ²¹⁰ Bussa Grabow, Aufsuchende Verwaltung. Aufsuchende Stadt; in: Martin Brüggemeier / Klaus Lenk: Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug . Better Regulation zwischen Go-Government und No-Government, Berlin 2011, S. 162.
- ²¹¹ Ebd. S. 166.
- ²¹² Martin Brüggemeier, Bürokratiesparender Verwaltungsvollzug mit IT – Strategien zur Entlastung der Wirtschaft zwischen Go- und No-Government, eGiv Präsenz 1/2013, S. 50-52 (52).
- ²¹³ siehe: COM(2016) 179 final, S. 3
- ²¹⁴ European Commission, Delivering on the European Advantage? . How European governments can and should benefit from innovative public services (eGovernment Benchmark), Brussels 2014, S. 28.
- ²¹⁵ European Commission, Delivering on the European Advantage?, S. 30
- ²¹⁶ European Commission, eGovernment Benchmark 2022 . Synchronising Digital Governments, , Brussels 2022, S. 22.
- ²¹⁷ Verordnung (EU) Nr. 910/2014 vom 23.07.2014 (Amtsblatt der Europäischen Union L 257/73 vom 28.08.2014).
Die Verordnung wurde auf Vorschlag der Europäischen Kommission (COM(2021) 281 final) geändert durch die Verordnung 2024/1183 vom 30.04.2024.

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

- ²¹⁸ Hier wird auf das Konzept des *Datenpointernetzwerkes* verwiesen, in dem Daten einmal erhoben und validiert werden. Die datenerhebende Stelle übernimmt auch die Verantwortung für die Datenqualität. Siehe: Martin Brüggemeier, Sirko Schulz, Weniger spürbare Bürokratie durch Informationsintegration im Backoffice . Das Konzept „Datenpointernetzwerk“; in: Martin Brüggemeier / Klaus Lenk: Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug . Better Regulation zwischen Go-Government und No-Government, Berlin 2011, S. 195-208.
- ²¹⁹ Nationaler Normenkontrollrat, Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht . Der modulare Einkommensbegriff, Berlin 2021.
- ²²⁰ Bundesregierung, Digitalstrategie . Gemeinsame digitale Werte schöpfen, Berlin 2023 (<https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/K/presse/063-digitalstrategie.pdf>, Abruf: 01.10.2023) S. 42f..
- ²²¹ Bundesregierung, Strategie Künstliche Intelligenz der Bundesregierung . Fortschreibung 2020, Berlin 2020 (https://www.ki-strategie-deutschland.de/files/downloads/201201_Fortschreibung_KI-Strategie.pdf, Abruf: 01.10.2023).
- ²²² Der AI Act befindet sich derzeit noch in der Abstimmung zwischen den Gesetzgebungsorganen der EU. Die Europäische Kommission hatte 2021 den Entwurf (EU-Drucksache COM(2021) 206 final; Diskussionsverlauf: https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2021_106 und [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2021/0106\(COD\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2021/0106(COD))) vorgelegt. Bereits 2018 hatte die Kommission einen „Plan für künstliche Intelligenz (EU-Drucksache COM(2018) 795 final) und eine Empfehlung für „Künstliche Intelligenz in Europa“ (EU-Drucksache COM(2018) 237 final) vorgelegt, mit der Diskussion bereits frühzeitig gelenkt werden sollte. Wann der Trialog-Prozess abgeschlossen und der AI Act final verabschiedet wird, ist derzeit nicht bekannt.
- Zur Diskussion** auch: Holger Schmidt, Weltweit restriktivste Regierung der Künstlichen Intelligenz, faz.net 09.12.2023 (<https://www.faz.net/pro/d-economy/kuenstliche-intelligenz/eu-einigt-sich-auf-ki-gesetz-scharfe-anforderungen-an-transparenz-19372808.html>, Abruf: 11.12.2023).
- European Parliament, Artificial Intelligence Act, Briefing EU Legislation in Progress, June 2023 ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI\(2021\)698792_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI(2021)698792_EN.pdf), Abruf: 01.10.2023).
- Sowie die Übersichtszeiten des Europäischen Parlaments (<https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20230601STO93804/eu-ai-act-first-regulation-on-artificial-intelligence>) und der Europäischen Kommission (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/regulatory-framework-ai>).
- ²²³ Vgl. KI-Strategie der Bundesregierung, S. 23ff.

5. Erfahrungen der Verwaltungsvereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen im nationalen und internationalen Umfeld

Die Reduzierung von Komplexität ist ein zentrales Thema westlicher Gesellschaften. Ein aktiver Gesetzgeber und das Zusammenwirken unterschiedlicher staatlicher Ebenen stellt hierbei eine grundlegende Herausforderung, die in allen Gesellschaften auftreten. Sowohl in Deutschland wie in anderen Staaten gibt es seit einiger Zeit Bemühungen, Komplexitäten aus dem System herauszunehmen, um die Zugangshürden zu reduzieren und den staatlichen Verwaltungsaufwand zu reduzieren. In die Gestaltung und Bewertung der Szenarien wurden deshalb die Überlegungen, die es hierzu sowohl in Deutschland wie in anderen westlichen Staaten gab, mit einbezogen.

5.1. Nationale Ebene

In Hamburg und Bremen wurden aufbauend auf dem Lebenslagen-Modell Überlegungen entwickelt, Verwaltungsleistungen, die im Rahmen einer bestimmten definierten Lebenslage in Anspruch genommen wurden, digital zu bündeln. Die Überlegungen in beiden Ländern setzen hier auf eine digitale Unterstützung, da eine organisatorische Neuordnung der Zuständigkeiten der unterschiedlichen Ebenen als wenig erfolgversprechend angesehen wurden und auch von den politischen Ebenen nicht unterstützt wurden.

Ausgangspunkt für die Digitalisierung der Verwaltungsleistungen bei der Geburt eines Kindes waren unterschiedliche Überlegungen einer Arbeitsgruppe des IT-Planungsrates, dessen Ergebnisse 2018 vorgestellt wurden und 2019 in einen Beschluss des Rates mündeten²²⁴. Bereits im Juni 2018 hatte sich der Bundesrat auf der Basis von Zwischenergebnissen mit der Umsetzungsmöglichkeit einer Zusammenfassung von Leistungen rund um die Geburt eines Kindes befasst und die Bundesregierung aufgefordert, die hierfür bestehenden Hürden auszuräumen.²²⁵ Als Herausforderungen wurden dabei benannt:

- datenschutzrechtlichen Verankerungen in den einschlägigen Fachgesetzen Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG), Bundeskindergeldgesetz (BKGG), Personenstandsgesetz (PStG), Abgabenordnung (AO) und Bundesmeldegesetz (BMG),
- der Einrichtung eines automatischen Abrufverfahrens von Daten zu Personenstandsunterlagen durch Elterngeldstellen und Familienkassen,
- einer Regelung, alternativ beim Elterngeld für den Nachweis des Einkommens bei nicht-selbständiger Arbeit die elektronische Lohnsteuerbescheinigung aus dem letzten Veranlagungszeitraum zuzulassen,
- Kindergeld anlässlich einer Geburt eines Kindes automationsunterstützt ohne Antrag zu gewähren und
- rechtlichen Verankerungen der Nutzung der Identifikationsnummer nach §139b AO zur verfahrensübergreifenden Identifikation für den begrenzten Zweck der Eltern- und Kindergeldverfahren und entsprechender technischer und organisatorischer Maßnahmen zur Wahrung des Steuergeheimnisses

Die Bundesregierung entwickelte auf Basis des Beschlusses des Bundesrates das Gesetz zur Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bei der Gewährung von Familienleistungen²²⁶, um die Voraussetzung für die bereichsspezifische Regelung zum Datenaustausch und -übermittlung zwischen unterschiedlichen staatlichen Stellen zu ermöglichen. Der Gesetzgeber bezog hierbei nicht nur die unmittelbare Staatsverwaltung ein, sondern setzte bei der Entwicklung eines Kombi-Antrages auch auf die Zusammenarbeit mit der mittelbaren Staatsverwaltung wie beispielsweise den

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Krankenkassen oder der BA. Die Grundlage für die Umsetzung des Gesetzes bildet die Regelung eines gemeinsamen elektronischen Datenaustauschs zwischen den Behörden, dem die Eltern jedoch zustimmen müssen.²²⁷

Bremen und Hamburg wurden hier schließlich mit der Umsetzung beauftragt, wobei die beiden Länder getrennte Ansätze gingen. Ausgangspunkt in beiden Ansätzen bildet die Geburtsanzeige, die das Krankenhaus erstellt. Auf dieser Basis werden in einem Kombiantrag die Ausstellung der Geburtsurkunde und der Steuernummer initiiert sowie die Möglichkeit geschaffen, damit auch u.a. Kindergeld und Elterngeld zu beantragen. Die Daten für das Elterngeld wurden mit den Daten aus der Rentenversicherung verknüpft, um für die Berechnung der Elterngeldhöhe notwendigen Rentendaten automatisiert einzuspielen.

Ein ähnliches Konzept zu ELFE entwickelte die Freie und Hansestadt Hamburg mit ihrem Service *Kinderleicht zum Kindergeld*, welcher bereits seit Juni 2018 als Pilotprojekt in vereinzelt Geburtseinrichtungen getestet wurde.²²⁸ Mit nur einem Antrag können Eltern die Leistungen der Namensbestimmung, Beantragung von Kindergeld und die Bestellungen zusätzlicher Geburtsurkunden in Anspruch nehmen. Der Service wird mit der Geburtsanzeige durch die Geburtsklinik angestoßen und die Anträge entsprechend automatisiert befüllt.

Mit der Geburtsanzeige erhalten das Standesamt, das Einwohnermeldeamt und das Bundeszentralamt für Steuern die Geburtsanzeige, um Geburtsurkunde, den Eintrag in das Melderegister und die Steuernummer zu generieren. Gleichzeitig wird die Kindergeldstelle informiert, um das Kinderbetrag unmittelbar auszahlen zu können. Mit der Information an die Elterngeld

Nach der Beantragung erfolgt der Versand der Anträge das Standesamt, das Einwohnermeldeamt, das Bundeszentralamt für Steuern und die Elterngeldstelle die Daten zur Geburt des Kindes untereinander aus. Beide Dienste sind hier in der Lage, auch die Einwohnermeldebehörden zu adressieren, die nicht in Bremen oder Hamburg liegen.²²⁹ Die jeweiligen Bescheide müssen aufgrund des Beurkundungs- und Schriftformerfordernisses jedoch immer noch per Post zugestellt werden.

Eine Übersicht der vorgesehenen Datenströme in ELFE wird in Abbildung 20 dargestellt. Beide Dienste sind hier in der Lage, auch die Einwohnermeldebehörden zu adressieren, die nicht in Bremen oder Hamburg liegen.

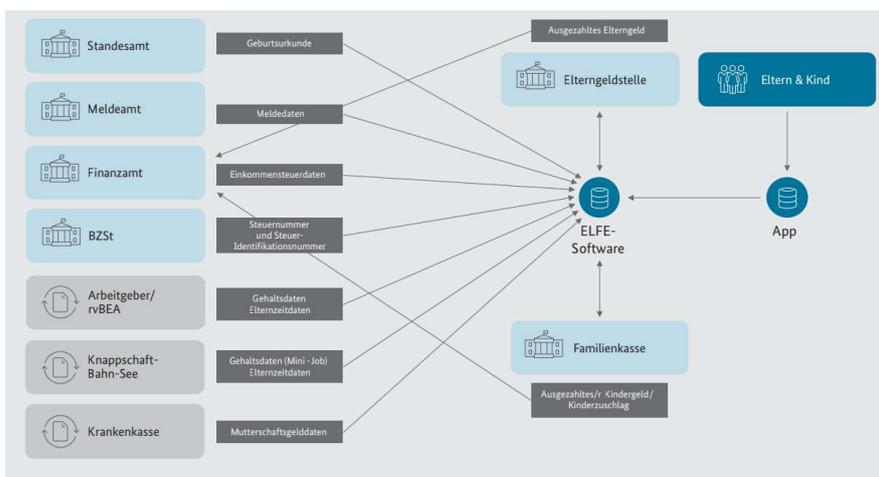


Abbildung 20 Datenströme im ELFE-Prozess²³⁰

ELFE und *Kinderleicht zum Kindergeld* sind Vorzeigebispiele für eine technische Anwendung, die von Anfang an aus Sicht der Endnutzenden geplant wurde.²³¹ Der Antragsprozess soll für die Eltern, die

sich nach der Geburt ihres Kindes in einer neuen, unbekanntenen Lebenssituation befinden, mit so wenig Aufwand wie möglich gestaltet werden.²³²

Einige Hürden zeigen sich jedoch in der technischen Umsetzung, die mit jeder hinzugenommenen Leistung komplizierter wird. So ist bei ELFE die Beantragung des Elterngeldes aktuell lediglich für Bürgerinnen und Bürger in einem abhängigen Anstellungsverhältnis möglich. Einkommensdaten für selbstständige oder verbeamtete Leistungsberechtigte liegen der Rentenversicherung nicht vor und können somit nach aktuellem Stand noch nicht abgerufen werden.²³³ Auch die Einbindung der Antragsstellung für den KiZ in ELFE ist bislang noch nicht möglich, da die für den KiZ relevanten Einkommensbestandteile aufgrund der unterschiedlichen Definitionen des Einkommensbegriffes im Steuer- und Kindergeldrecht nicht über einen automatisierten Datenabruf abbildbar ist. Verständlich wird dies am Beispiel der durch den Arbeitgeber bereit gestellten Dienstwagen oder Dienstfahräder, welche als geldwertige Vorteile als einen einkommensrelevanten Bestandteil in der Berechnung des KiZs berücksichtigt werden müssen, der Rentenversicherung aber nicht vorliegen.²³⁴ Weiterhin sind für die Gewährleistung des KiZs auch die Einkommens- und Vermögensdaten der Personen, mit denen der Antragstellende in einer Bedarfsgemeinschaft lebt, relevant,²³⁵ deren Daten nicht ohne persönliche Einwilligung abgerufen werden dürfen.

Stärker organisatorisch wurde das Konzept **Konzept der Sozialbürgerhäuser** in München bereits in den 1990er Jahren entwickelt. Mit dem Konzept wurde das Ziel verfolgt, eine regionale und wohnortnahe Einrichtung zu schaffen, die weitgehend alle in der Zuständigkeit der Landeshauptstadt München liegenden Sozialleistungen einschließt.²³⁶ Ziel war, dass gegenüber dem Antragstellenden eine Art Fallmanager auftritt, der alle unterschiedlichen Anträge koordiniert und so die Antragstellung nicht mehr bei verschiedenen Stellen erfolgt. 2014 wurde das Jobcenter in dieses Konzept einbezogen.²³⁷ Die Teams setzen sich aus den unterschiedlichen Fachlichkeiten zusammen, wobei die fachliche Steuerung aus dem jeweiligen zentralen Steuerungsbereich in der Zentrale des Sozialreferates heraus erfolgt.

Das Konzept der Sozialbürgerhäuser basiert auf dem One Stop Agency-Konzept, in dem eine physische Anlaufstelle für zahlreiche Leistungen besteht. Die Antragstellenden werden hier beraten, welche Leistungen sie in Anspruch nehmen können und welche Antragsverfahren hier durchgeführt werden müssen. Aufgrund rechtlicher und kapazitiver Einschränkungen können die Sozialbürgerhäuser nach aktuellem Stand jedoch über die Funktion der ersten Anlaufstelle hinaus weder eine vollständig integrierte Beratung noch die vollständige Übernahme der Antragsstellung übernehmen. Hier sind insbesondere rechtliche Hindernisse (siehe Kapitel 3.1) ausschlaggebend.

Aus rechtlichen Gründen ist derzeit eine integrierte Antragstellung und -bearbeitung noch nicht möglich. So schreiben die rechtlichen Vorgaben bereits eine getrennte Antragstellung vor, so dass Daten bis heute mehrfach eingeben werden müssen. Die integrierte Bearbeitung durch eine Sachbearbeitung ermöglicht jedoch Synergien, da die Unterlagen und die Gesamtsituation bekannt sind.

Die Erfahrungen der Landeshauptstadt München mit dem Konzept der Sozialhäuser sind trotz der Herausforderungen positiv. Die aufgelöste Zersplitterung der Aufgabenerfüllung in den klassischen Behördenstrukturen und die umfeldbezogene strukturelle Lösungsstrategie trägt zu nach dem dortigen Konzept auch zu einer spürbaren Verbesserung der Antragsbearbeitung bei. Mit der „Regionalisierung der sozialen Arbeit“ (REGSAM) aus dem Münchner Stadtentwicklungsplan wurde durch die Sozialbürgerhäuser auch die Quartierarbeit mit einbezogen und in die stadtteilräumliche Bedarfsplanung die Beteiligung der Betroffenen auf allen Ebenen erreicht.²³⁸

5.2. Internationale Ebene

Die Frage der Komplexitätsreduzierung und der Automatisierung von Sozialleistungen ist aufgrund der hohen Bedeutung eine zentrale Frage in anderen Ländern der OECD. In dem Gutachten wurde sich hierbei auf die Heranziehung von Vergleichen in der OECD beschränkt, da diese ein ähnliches Sozialgefüge aufweisen.

Die **nordischen Länder Finnland, Island, Norwegen, Dänemark und Schweden** verfügen über die am besten regulierten und digitalisierten sozialen Wohlfahrtsmodelle der Welt²³⁹ und belegen im europäischen Digitalisierungsindex (DESI) die vordersten Plätze²⁴⁰. Ein gemeinsamer Aspekt der nordischen Wohlfahrtsmodelle sind sehr gut ausgebauten Wohlfahrtssysteme, in der Dänemark mit über 21 Prozent des BIP gegenüber 17 Prozent in Deutschland, 15 Prozent in Großbritannien und 12 Prozent in den USA deutlich höhere Ausgaben pro Einwohner in die staatsbetriebene Wohlfahrt steckt.²⁴¹ Die wesentlichen Gründe für die hohen Sozialausgaben liegen in der Gewährleistung einer hohen Grundversorgung, die in vielen Bereichen den Bürgerinnen und Bürgern kostenlos zur Verfügung gestellt wird, ebenso wie in den hohen Investitionen für Sozialleistungen insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Berufsausbildung.²⁴² Begründet werden diese Investitionen mit der hohen Effizienz und wirtschaftlichen Rendite, die gesunde und gut ausgebildete Arbeitskräfte erwirtschaften würden. Das Setzen von Anreizen zur (Wieder-) Aufnahme von Arbeit ist daher auch ein zentraler Fokus der nordischen Sozialleistungen.²⁴³

Dänemark gilt hier als Vorreiter der Digitalisierung des öffentlichen Sektors insgesamt. Das Land legte mehrere wichtige Grundsteine für die digitale Vernetzung von Verwaltungen und Bürgerinnen und Bürger, u.a. durch Einführung der einer zentralen, über alle digitalen Dienste verfügbare Authentifizierungsmöglichkeit MitID (Nachfolger der NemID), welches auch für die rechtskräftige Identifizierung zum Beispiel für Banken genutzt werden kann.²⁴⁴ Die digitale Authentifizierungsmöglichkeit ist hier die Fortsetzung der bereits 1968 eingeführten zentralen Rufnummer für öffentliche Dienstleistungen (CPR).²⁴⁵ Für die umfassende Digitalisierung verantwortlich war hier einerseits eine gesetzliche Verpflichtung zur digitalen Umsetzung von Antragsverfahren²⁴⁶ und die Etablierung der dem dänischen Finanzministerium zugeordnete Digitalisierungsagentur DIGST²⁴⁷, die alle Standards setzte und die Vorhaben ressortübergreifend koordinierte. Hier konnten in der Umsetzung Synergie- und Kollaborationspotenziale gefördert und eine Kooperation mit der Privatwirtschaft etabliert werden.

Neben der Verpflichtung der Behörden wurde auch die Verpflichtung zur Nutzung digitaler Dienste gesetzlich verankert. Über 110 Verwaltungsleistungen sind über das Bürgerportal *borger.dk* verpflichtend zu beantragen.²⁴⁸ Hierzu zählen auch nahezu alle Leistungen rund um die Themen Familie, Sozialhilfe, Fürsorge und Sozialversicherungen, ungeachtet, ob die Leistungen von den Kommunen, Regionen oder der Regierung bereitgestellt werden.

Das dänische Modell der verpflichtenden Nutzung Onlinedienste für staatliche Servicedienste ist einmalig weltweit. Verpflichtungen zur digitalen Beantragung einzelner Leistungen existieren zwar auch in anderen Ländern, dies jedoch meist nur bezogen auf eine kleine Gruppe von Antragsstellenden, nicht die gesamte Bevölkerung.²⁴⁹ Ein wesentlicher Erfolgsfaktor des Modells ist der Effizienzgewinn sowie das Vertrauen der Bevölkerung in den sorgsamen Umgang des Staates mit ihren persönlichen Daten.²⁵⁰ Im Großteil überwiegen diese Vorteile die Risiken eines evtl. Datenmissbrauchs, die durch einige akute Sicherheitsmängel der NemID immer wieder kritisiert werden.²⁵¹

Das **britische System** der *Universal Credits* wird durch die Bündelung der Leistungen international als Vorbild gesehen. Ausgangspunkt war die Überlegung der konservativ-liberalen Regierung unter David Cameron²⁵²,

- Verbesserung der Anreize, eine Erwerbstätigkeit – selbstständig oder abhängig beschäftigt – aufzunehmen und so das Sozialsystem zu verlassen,
- Bekämpfung von Armut trotz Erwerbstätigkeit durch einen verbesserten Zugang zu Wohlfahrtsleistungen
- Eine einfachere und kostengünstigere Administration der staatlichen Sozialleistungen
- Eine Reduzierung von Betrug und durch Fehler in der Bereitstellung

Ian Duncan Smith, *Secretary of State for Work and Pension* in der Regierung Cameron, hatte diese Überlegungen in einer der schwersten Wirtschaftskrisen bereits 2010 präsentiert und 2012 im *Welfare Reform Act* gesetzlich fixiert. Umfasst waren lediglich die Leistungen der nationalen Ebene, die einerseits aus einer Basisleistung bestand und damit den Bedarf decken sollte und Leistungen der bisher parallelen Leistungen des *Income Support*, der *Jobseekers Allowance* und der *Employment and Assessment Allowance* zusammenfasste. Zusätzlich sollte es für Personen u.a. mit Behinderung pauschalierte Zusatzleistungen geben, die die damit verbundenen besonderen Anforderungen ausgleichen sollen.²⁵³ Familien mit Kindern erhielten einen definierten zusätzlichen Betrag und auch die Arbeit von privaten Unterstützungssystemen sollte gefördert werden. Einher ging mit der Einführung von *Universal Credits* eine Reduzierung der *Community Tax*²⁵⁴ und eine Verpflichtung der Leistungsempfänger durch die Konditionalisierung und Sanktionierung, eine Erwerbstätigkeit zu suchen und so das Wohlfahrtssystem zu verlassen.²⁵⁵ Insgesamt waren sechs Sozialleistungen in das System von *Universal Credit* eingebunden:

- *Income Support* für Personen ohne Erwerbseinkommen oder ein Einkommen aus Erwerbstätigkeit von weniger als 16 Stunden pro Woche,
- *Jobseekers Allowance* für erwerbsfähige Personen ohne aktuelle Beschäftigung,
- *Employment and Support Allowance* für erwerbseinkommensfähige Personen,
- *Housing Benefits* zur Unterstützung bei der Mietzahlung benötigen unabhängig ob sie erwerbstätig sind oder nicht,
- *Child Tax Credit* für Personen, die mit mindestens einem Kind zusammenleben und für dieses unterhaltspflichtig sind,
- *Working Tax Credit* für Personen mit geringfügigem Einkommen und eine Arbeitszeit von mehr als 16 Stunden pro Woche.

Zusätzlich wird noch eine *Disability Living Allowance* an Personen mit Behinderung gezahlt.

Damit einher ging jedoch auch eine deutliche Leistungsvereinfachung. Die Berechnungsvorschriften sollen angeglichen und die Leistungssysteme in ihrer Zahl verringert werden. Das DWP hatte hierbei neben einer deutlich transparenteren Form der Leistungsgewährung auch im Sinne, die Fehleranfälligkeit und die Möglichkeiten zum Leistungsbetrug zu verringern.

*While the Universal Credit will have a significant impact on levels of error and fraud in the welfare system, it will not be able to eliminate all wasteful expenditure. The Department has already announced a new programme to both protect the integrity of the new system and tackle fraud and error which sits outside the scope of Universal Credit.*²⁵⁶

Durch ein integriertes Online System sollte die Antragstellung erleichtert werden. Die Anspruchsberechtigten können sich über einen Sozialleistungsrechner kostenlos und anonym über die ihnen potenziell zustehenden Leistungen informieren und hierüber auch Informationen über

Leistungen erlangen, die nicht innerhalb des Universal Credit-Systems enthalten sind. Bislang sind die Angaben der Anspruchsberechtigten jedoch noch manuell einzugeben und eine Verknüpfung mit anderen Datenregistern, zum Beispiel des Steuerbehörden, nicht möglich.

Die Beratung zu Sozialleistungen soll einerseits über die Onlineplattform, aber auch über die gemeindlichen Zentren erfolgen.

Die wesentliche Herausforderung von Universal Credits bestand in der Schaffung eines relativ monolithischen Blocks als IT-System, in dem die unterschiedlichen Zahl- und Prüfungssysteme integriert werden mussten. Dadurch kam es immer wieder zu Verzögerungen in der Implementierung. Ein Whistleblower aus der Entwicklerteams führte hierzu aus²⁵⁷:

The IT system on which universal credit is built is so fundamentally broken and poorly designed that it guarantees severe problems with claims.

Das System wurde weniger aus der Sicht der Nutzenden entwickelt und bestrafte diese gleichzeitig dafür, dass sie das System nicht verstanden. Und obwohl ursprünglich eine agile Entwicklungsmethodik angestrebt war, wurde aufgrund der Unerfahrenheit des DWP dennoch mit klassischen Wasserfall-Methoden gearbeitet, so dass lange eine Fertigstellung nicht möglich war und auch neue Anforderungen nur schwer in das System integriert werden konnten.²⁵⁸

Beim Blick über die europäischen Grenzen hinaus fällt der Fokus auf die behördlichen Digitalisierungsbestreben von **Australien**. Bis 2030 will sich das Land zu einem der Top Zehn der digitalsten Ökonomien weltweit entwickeln.²⁵⁹ Dazu gehört, dass bis 2025 alle staatlichen Dienstleistungen digital verfügbar gemacht werden. Zudem verfolgt das Land den *Whole-of-Government* Ansatz, welcher auf die Vereinfachung und Integration von Behördendienstleistungen mit Fokus auf Ausbau der Benutzerfreundlichkeit für die Endnutzenden und Effizienzgewinne für den öffentlichen Sektors setzt.²⁶⁰

Australien verfügt, ähnlich zu Deutschland, über ein komplexes föderales politisches System mit dem Commonwealth als zentralstaatliche Struktur und den Bundesstaaten und Bundesterritorien sowie den rund 537 Kommunen als Teilsysteme. Die Dienstleistungen der Kommunalverwaltungen beschränken sich hauptsächlich auf soziale Hilfsleistungen vor Ort, wie die lokale Infrastruktur, Stadtplanung, Müllabfuhr und Abfallentsorgung. Die sozialen Dienstleistungen werden auf der föderalen Ebene erbracht. Lediglich für die Bereiche Bildung, Gesundheit, Verkehr, Polizei und Justiz obliegt den Bundesstaaten die alleinige Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz.²⁶¹

Als zentrale Behörde im australischen Sozialleistungssystem wurde Services Australia gegründet, die ihre Services gegenüber den Anspruchsberechtigten in Australien anbietet. Services Australia bietet seine Dienstleistungen sowohl auf digitalem wie auch physischem Wege an. Mit über 40.000 Beschäftigten, die in Büros in allen Bundesstaaten und -territorien lokalisiert sind, werden die Anträge und Beratungen sowohl in den 302 Beratungsstellen vor Ort wie auch digital erbracht. Während in den Servicecentern jährlich mehr als 10 Millionen Beratungsgespräche geführt werden, verzeichnet die zentrale Website *MyGov* täglich über 780.000 Zugriffe und jährlich mehr als 105 Millionen Seitenaufrufe.²⁶²

Die australische Bundesregierung exekutiert über die Serviceagentur alle Sozial- und Familienprogramme:

- Das Hauptprogramm *Centrelink* umfasst Leistungen im Rahmen der sozialen Sicherung wie die *Unterstützung* bei Arbeitslosigkeit oder in sozialen Notlagen, sowie die Renten- und Hinterbliebenenversorgung.²⁶³ *CentreLink* stellt die zentrale Programm für die Unterstützung von sozial Bedürftigen und Familien dar. Gemeinsam mit den reinen Sozialprogrammen

werden innerhalb von *CentreLink* auch Unterstützungen für Schul-, Aus- und höhere Bildung administriert und Leistungen für Familien und Kinder gewährt.

- Das *Medicare Programm* umfasst Gesundheitsleistungen, ebenso wie staatlich geförderte Dienstleistungen im Bereich Arzneimittel-, und Veteranenversorgung sowie Altenpflege.²⁶⁴
- Das dritte *Programm zur Child Support* stellt sicher, dass Kinder ein angemessenes Maß an finanzieller und emotionaler Unterstützung von getrenntlebenden Eltern erhalten. Im Rahmen des Programms koordiniert *Services Australia* die Registrierung, Bewertung, Einziehung und Auszahlung von Unterhaltszahlungen.²⁶⁵

Das *MyGov*-Portal wird zeitgleich auch für die Steuerverwaltung genutzt. Bürgerinnen und Bürger erhalten damit zu nahezu allen Leistungen Zugriff über einen einzigen Account. Gleichzeitig können auch die föderalen Behörden über dieses Portal die Daten zusammenziehen, die sie für die Bearbeitung und Auszahlung der Leistungsanträge benötigen.

Der Onlinedienst *myGov* und die Kontaktzentren sichern hier nicht nur die Möglichkeit zum digitalen und analogen Antragsverfahren, sondern nehmen auch die Beratung der Anspruchsberechtigten zu den einzelnen Leistungen und den Prozessen wahr. Die Anträge sind hierbei als Kombinationsanträge zu stellen, so dass die Verfahren unabhängig von den Rechtskreisen beantragt werden können und damit alle erforderlichen Daten, soweit sie nicht automatisiert zusammengezogen werden.²⁶⁶ *Service Australia* leistet über die Zusammenführung von Daten dabei auch einen immanenten Beratungsservice, um Bürgerinnen und Bürger auf die potenziellen Leistungen hinzuweisen.²⁶⁷ Als *Shared Service Provider* übernimmt *Service Australia* für zahlreiche staatliche Institutionen außerhalb des Sozialsektors die Kontaktfunktionen zu den Anspruchsberechtigten²⁶⁸, um so eine einheitliche Dienstleistung anzubieten. Die Entwicklung und bundesweite Einführung von digitalen Plattform *MyGov* basiert hierbei insbesondere auf der *Whole-of-Federal Government Digital Service Platforms Strategy* oder dem *Australian Government Records Interoperability Framework*, die den Datenaustausch und die Interoperabilität zwischen den Bundesbehörden festlegt.²⁶⁹

Der Antrag erfolgt als Kombiantrag über multiple Leistungen hinweg, sodass die Daten der Antragenden lediglich einmalig ausgefüllt und hinterlegt werden müssen. Zwischenzeitlich wird der größte Teil über die digitale Plattform beantragt und administriert.

Service Australia fungiert hier als zentrale Behörde in Richtung der Bürgerinnen und Bürger, die durch die Neuordnung der zentralstaatlichen Institutionen durch den damaligen Premierminister *Scott Morrison* am 26. Mai 2019 geschaffen wurde.²⁷⁰ Die bislang getrennten Dienstleistungen für sozial Bedürftige, Familien und andere Berechtigte zu staatlichen Sozialprogrammen sollten aus den bisher getrennten Anlaufstellen in einer zentralen Beratungs- und Entscheidungsinstitutionen zusammengefasst werden. In einem ausdrücklich definierten zielgruppenzentrierten Ansatz sollten die Anspruchsberechtigten in ihrer Bedürfnis- und Anspruchspyramide aufgefangen und abgeholt werden.²⁷¹

Service Australia besitzt dabei keine legislativen Funktionen. Diese liegen weiterhin bei den jeweiligen Departments der Bundesregierung, die auch die fachliche Weisungsbefugnis besitzen. *Service Australia* entscheidet daher zwar gegenüber den Anspruchsberechtigten. Wo die bestehende Regelungslage an ihre Grenzen stößt, ist die Agentur jedoch verpflichtet, das zuständige Departments zur Anpassung der Policy einzuschalten. Die Funktionalitäten sind damit klar zwischen der exekutiven und einer legislatorischen Rolle aufgeteilt, um gleichzeitig einen integrierten Leistungs- und Beratungsansatz gegenüber Anspruchsberechtigten zu gewährleisten.

Kanada gehört zu den Ländern mit einer der höchsten Lebensqualitätsstandards.²⁷² Während der Covid19-Pandemie hatte der Gesetzgeber dieses System aufgrund bestehender Ineffizienzen einem

grundlegenden Wandel unterzogen, die auch in der strikten Trennung der Ebenen und bestehenden Doppelstrukturen begründet lagen.²⁷³ Mit der *Canada's Digital Government Strategy*²⁷⁴ wurde die Grundlage für die stärkere und ebenenübergreifende Digitalisierung gelegt. Die Trennung zwischen der föderalen und der Staatsebene wurde zwar grundsätzlich beibehalten, die Etablierung eines *Shared Services Canada* ermöglichte jedoch die Zusammenarbeit über die Ebenen hinweg.²⁷⁵ Dadurch wurden die meisten Sozialprogramme hier integriert und für die canadischen Staatsangehörigkeiten abrufbar gemacht.²⁷⁶ Die organisatorischen Zuständigkeiten wurden damit insgesamt nicht angegriffen, so dass auf der föderalen Ebene weiterhin die zentralen Programme für Arbeitslosen- und Rentenversicherung administriert werden, während auf der staatlichen Ebene die Welfare-Politik verantwortet wird. Die digitalen Zugangsebenen wurden jedoch vereinheitlicht und somit den Bürgern über ein zentrales Konto ein virtueller einheitlicher Ansprechpartner gegeben, der auch die jeweiligen Daten zusammenzieht.

Obwohl die **USA** eine sehr strikte Trennung zwischen den staatlichen Ebenen haben, ist die Zusammenarbeit im sozialen Bereich zwischen deutlich enger. Im Grunde haben Bundesregierung, die Bundesstaaten und die lokalen Administrationen (Municipalities, Counties) eigene Verantwortlichkeiten im Bereich der Sozial- und Familienleistungen. Gleichzeitig werden die zentralen Programme durch den Bund vorgegeben, der – soweit er diese nicht wie Medicare und Medicaid – selbst administriert, den Bundesstaaten über die Zuschüsse den Bedingungen für die Mittelverwendung macht.²⁷⁷ Entsprechend der bundesstaatlichen Ordnung besteht im Leistungsbereich jedoch selbst keine Verlinkung, sondern eine separate Administrierung durch die jeweiligen Ebenen. Aus den Gesprächen wurde jedoch deutlich, dass zwischen den Sozialleistungsträgern ein intensiver Austausch der Daten besteht, um Missbrauch vorzubeugen und gleichzeitig Daten möglichst nur einmal zu erheben. Eine integrierte Bearbeitung erfolgt jedoch nicht, was auch der strikten Trennung der unterschiedlichen Ebenen folgt.

Sowohl in Kanada wie in den USA wurden die Zuständigkeiten der Ebenen nicht angegriffen. Zwar gewähren die föderalen Ebenen den Staaten und Kommunen Zuschüsse, die in vielen Fällen konditioniert sind. Die Administration verbleibt jedoch in der Hoheit der Ebenen, die durch die eigenen Rechtsprechungssysteme auch in der Umsetzung auseinanderfallen.

5.3. Kostenreduzierungen und Verwaltungsvereinfachung

In den Gesprächen zu den unterschiedlichen Systemen auf nationaler und internationaler Ebene bildete auch die Frage der durch die Neuordnung erzielten Effizienzgewinne eine zentrale Rolle. Hier wurde übereinstimmend dargelegt, dass entsprechende Zahlen nicht erhoben wurden. Bei der Etablierung der Sozialbürgerhäuser wurden die Kosten als eher gleich hoch beschrieben.

Lediglich in Großbritannien wurde mit der Einführung von *Universal Credits* in einem Business Case Report von 2018 Erwartungen an die Einführung der zentralen Behörde und für die von ihr administrierten sechs Leistungen erstellt. Hierbei wurden jedoch nicht nur Effizienzgewinne, sondern auch die Reduzierung von Missbrauch von Sozialleistungen durch die Administrierung in unterschiedlichen Behörden und die dadurch innewohnenden Betrugsmöglichkeiten berücksichtigt. Allein Reduzierung der Ausgaben durch eine in *Universal Credits* innewohnende Betrugsbekämpfung werden mit 3,6 Milliarden £ angegeben, während rund 300 Millionen £ durch Effizienzgewinne erwirtschaftet werden. Die Vereinfachungen führten zudem auch dazu, dass jeder bei *Universal Credits* beschäftigter Case Manager 26 Prozent mehr Fälle bearbeiten konnte.²⁷⁸ Rund 200 Millionen

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

£ der Effizienzgewinne wurden dabei wieder zurück in das Sozialsystem gegeben, um eine höhere Zahl an Leistungsempfängern durch eine verbesserte Mittelverwendung zu erreichen.²⁷⁹

Die Motivation für die Neuordnung des staatlichen Sozialleistungssystems bildete eine andere Annahme die Grundlage für das Vorgehen. Die Konzentration der Leistungsgewährung wurde mit dem Ziel begründet, Leistungen zielgerichteter an die Anspruchsberechtigten zu bringen und damit die Wirkungstiefe zu erhöhen. Durch die Beratung an einer Stelle beziehungsweise die kombinierte digitale Antragstellung sollten die Antragsprozesse schneller durchgeführt und Unterlagen nur einmal erforderlich werden. Die Gewährleistung von Effizienz war eher als Nebeneffekt gedacht.

Fussnoten

- ²²⁴ Vgl. Beschluss des IT-Planungsrates vom 12. März 2019 (Beschluss 2019/01) sowie die Anlage der Arbeitsgruppe 2 ELFE (<https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2019-01>, Abruf: 20.09.2023).
- ²²⁵ Bundesrat, Drucksache 307/18.
- ²²⁶ Deutscher Bundestag, Drucksache 19/21987.
- ²²⁷ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Kabinett beschließt Digitale-Familienleistungen-Gesetz (<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/kabinett-beschliesst-digitale-familienleistungen-gesetz-156788>, Abruf: 12.10.2023).
- ²²⁸ Senatskanzlei der Freien und Hansestadt Hamburg, Kinderleicht zum Kindergeld, Pressemitteilung vom 07.02.2019 (<https://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/12142018/2019-02-07-pr-kindergeld>, Abruf: 12.10.2023).
- ²²⁹ Dataport (Serviceportal der Freien Hansestadt Bremen), ELFE – Einfach Leistungen für Eltern (<https://serviceportal.gemeinsamonline.de/Onlinedienste/Service/Entry>, Abruf: 12.10.2023)
- ²³⁰ Nationaler Normenkontrollrat, Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht, S. 41.
- ²³¹ Prognos / BehördenSpiegel, Digitalisierung der Verwaltung: ein Hürdenlauf, S. 9.
- ²³² a.a.O.
- ²³³ Statistisches Bundesamt, Familienleistungen 2022, S.35f.
- ²³⁴ a.a.O.
- ²³⁵ Nationaler Normenkontrollrat, Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht, S. 41.
- ²³⁶ Beschluss des Kinder- und Jugendhilfeausschusses, des Sozialhilfeausschusses und des Sozialausschusses des Stadtrates der Landeshauptstadt München vom 18. September 2003 (02-08 / V 02753), S. 2.
- ²³⁷ <http://muenchen-jobcenter.de/media/2014/07/Konzept-der-Sozialb%C3%BCrgerh%C3%A4user-der-Landeshauptstadt-M%C3%BCnchen.pdf>, Abruf: 15.09.2023.
- ²³⁸ Beschluss des Kinder- und Jugendhilfeausschusses, des Sozialausschusses und des Sozialhilfeausschusses des Stadtrates der Landeshauptstadt München vom 25. Juni 1998.
- ²³⁹ Claus Frelle-Petersen / Andreas Hein / Mathias Christiansen, The Nordic social welfare model . Lessons for reform (Deloitte Insights 2020); Kopenhagen 2020 (https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/us/articles/43149-the-nordic-social-welfare-model/DI_The-Nordic-social-welfare-model.pdf, Abruf: 01.09.2023).
- ²⁴⁰ The Digital Economy and Social Index (DESI), <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>, Abruf: 05.09.2023.
Für das Jahr 2022 belegt Finnland beispielsweise den ersten Platz, Dänemark Platz 2 und Schweden Platz 4, während Deutschland im Vergleich dazu nur Platz 13 erreicht.
- ²⁴¹ Maximilian Blömer, Sebastian Link, Andreas Peichl, Marc Stöckli, Die Auswirkungen der bedarfsorientierten Grundsicherung auf das Verhalten der Haushalte – ein Überblick (ifo Forschungsberichte 120/2021), München 2021, S. 33.
- ²⁴² The Nordic social welfare model (2022).
- ²⁴³ Sven Jochem, Skandinavische Arbeits- und Sozialpolitik . Vorbilder für den vorsorgenden Sozialstaat (Friedrich-Ebert-Stiftung – Internationale Politikanalyse), Berlin 2011 (<https://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07786.pdf>, Abruf: 05.09.2023), S.10.
- ²⁴⁴ Ende Oktober 2023 wurde die NemID nach einer zwei-jährigen Übergangsphase flächendeckend durch die MitID abgelöst. Die MitID bringt Updates in der IT-Sicherheit und im Authentifizierungsverfahren mit sich.
- ²⁴⁵ Christian Wölbart, Wie Dänemark zum Vorreiter der Digitalisierung wurde, heise online 18.04.2022 (<https://www.heise.de/hintergrund/Wie-Daenemark-zum-Vorreiter-bei-der-Digitalisierung-wurde-6660933.html>, 16.10.2023)
- ²⁴⁶ a.a.O.
- ²⁴⁷ Nils Baier, Digitalisierung auf Dänisch, 24.03.2022 (<https://www.accenture.com/de-de/blogs/public-service/digitalisierung-auf-daenisch>, Abruf: 05.09.2023).
- ²⁴⁸ Christian Wölbart, Wie Dänemark zum Vorreiter der Digitalisierung wurde.
- ²⁴⁹ a.a.O.
- ²⁵⁰ Kerstin Deppe, „Dänemark ist durchdigitalisiert“, DGB online 07.08.2019 (<https://www.dgb.de/themen/++co++89b73ec4-a8d7-11e9-ba87-52540088cada>, Abruf: 01.09.2023)
- ²⁵¹ Aktuell wird die NemID durch die MitID abgelöst, welche Updates in der IT-Sicherheit und im Authentifizierungsverfahren mit sich bringt.
- ²⁵² Universal Credits introduced (Press Release, 5. Oktober 2020, <https://www.gov.uk/government/news/universal-credit-introduced>, Abruf: 10.10.2023).
- ²⁵³ Department for Work and Pensions, Universal credit: Welfare that works, London 2010, S. 18.
- ²⁵⁴ Department for Work and Pensions, Universal credit: Welfare that works, London 2010, S. 20.
- ²⁵⁵ Department for Work and Pensions, Universal credit: Welfare that works, London 2010, S. 24ff.
- ²⁵⁶ Department for Work and Pensions, Universal credit: Welfare that works, London 2010, S. 41.
- ²⁵⁷ Universal credit IT system 'broken', whistleblowers say, The Guardian 22.07.2018 (<https://www.theguardian.com/society/2018/jul/22/universal-credit-it-system-broken-service-centre-whistleblowers-say>, Abruf: 10.10.2023).
- ²⁵⁸ Institute for Government, Learning the lessons from Universal Credit, London 2016, S. 9.

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

- ²⁵⁹ Department of the Prime Minister and Cabinet, Digital Economy Strategy 2022 (www.pmc.gov.au/news/digital-economy-strategy-2022-update-released, Abruf: 10.10.2023)
- ²⁶⁰ Oxana Casu / Morten Meyerhoff Nielsen, Case studies on digital transformation of social security administration and services. Case Study Australia, Tokyo 2023 (United Nations University), S.12 (<https://collections.unu.edu/eserv/UNU:9177/case-study-digital-transformation-SSAS-AUSTRALIA.pdf>, Abruf: 10.10.2023).
- ²⁶¹ Oxana Casu / Morten Meyerhoff Nielsen, Case studies on digital transformation of social security administration and services. Case Study Australia, S.43.
- ²⁶² Service Australia, Annual Report 2022/23, Canberra 2023, S. II
- ²⁶³ Australia Services, Centrelink (<https://www.servicessaustralia.gov.au/centrelink>, Abruf: 10.10.2023)
- ²⁶⁴ Australia Services, Medicare (<https://www.servicessaustralia.gov.au/medicare>, Abruf: 10.10.2023)
- ²⁶⁵ Australia Services, Child Support (<https://www.servicessaustralia.gov.au/separated-parents>, Abruf: 10.10.2023)
- ²⁶⁶ Mit dem *Data-matching Program (Assistance and Tax) Act 1990* wurde die rechtliche Grundlage für eine umfassende Datenzusammenführung gelegt. Damit verbunden ist, dass die Datenschutzbestimmungen in einer generalisierten Form dahingehend verändert wurden, dass zwischen den einzelnen Datenträgern ein automatisierter, auf der Steuernummer aufbauender Datenaustausch erfolgen kann.
- ²⁶⁷ Annual Report 2022/23, S. 82
- ²⁶⁸ Annual Report 2022/23, S. 98
- ²⁶⁹ Oxana Casu / Morten Meyerhoff Nielsen, Case studies on digital transformation of social security administration and services. Case Study Australia, S. 30f.
- ²⁷⁰ *Administrative Arrangements Order - 5 December 2019* (<https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/resource/download/ao-05-December-2019-effect-01-February-2020.pdf>).
- ²⁷¹ Service Australia, Cooperate Plan 2023-24, Canberra 2023, S. 6.
- ²⁷² <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/732084/umfrage/top-20-der-laender-mit-der-hoechsten-lebensqualitaet-nach-dem-best-countries-ranking/>, 18.10.2023
- ²⁷³ Chriss Webb, Pandemic Lessons for rebuilding Canada's welfare state, Canadian Dimension 03.11.2022 (<https://canadiandimension.com/articles/view/pandemic-lessons-for-rebuilding-canadas-welfare-state>, Abruf: 10.10.2023).
- ²⁷⁴ <https://www.canada.ca/en/government/system/digital-government/government-canada-digital-operations-strategic-plans/canada-digital-ambition.html>, Abruf: 15.10.2023.
- ²⁷⁵ <https://www.canada.ca/en/government/system/digital-government/digital-government-strategy/how-did-we-get-here.html>, Abruf: 15.10.2023.
- ²⁷⁶ https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_202102_01_e_43747.html, Abruf: 15.10.2023.
- ²⁷⁷ Martin Seeleib-Kaiser, Der US-amerikanische Wohlfahrtsstaat; in: Andrew Denison / George Schild / Miriam Shabafrouz, Länderbericht USA, Bonn 2021, S. 153.
- ²⁷⁸ Department for Work and Pensions, Universal Credit Programme . Full Business Case Summary, London June 2018, S. 11.
- ²⁷⁹ Department for Work and Pensions, Universal Credit Programme . Full Business Case Summary, S. 12.

6. Kindergrundsicherung: Drei Zukunftsszenarien

Die Gesetzgebung für die Kindergrundsicherung war vorliegend der Ausgangspunkt der Überlegungen, um die Komplexität im System der Sozialleistungslandschaft zu reduzieren. Grundlage hierfür waren sowohl organisatorische wie IT-technische Lösungen, die ineinandergreifend in Kapitel 2 aufgezeigt worden waren. Unabhängig des rechtlichen Konzepts der Kindergrundsicherung, stellt hierfür vorallem eine zielführende Administration der Leistung einen wesentlichen Erfolgsfaktor dar. Im Vordergrund steht bei der Gestaltung der Lösungsszenarien daher die Einfachheit der Administration auf Seiten der Anspruchsberechtigten und der Behörden. Diese hat maßgeblichen Einfluss auf Wirkungstiefe der Leistung und die Minimierung von Bürokratieaufwänden. Dies gilt es bei der gesamten Ausgestaltung der Kindergrundsicherung zu berücksichtigen.

6.1. Überblick Szenarien und Kriterien der Bewertung

6.1.1. Ausgangspunkt der Szenarien

Das grundlegende Konzept der "multiplen Zukunft" erlaubt es, verschiedenen potenziellen Entwicklungspfaden zu folgen und dadurch unterschiedliche Lösungsansätze und Ideen zu generieren.²⁸⁰ Anstatt sich auf eine einzige, voraussichtliche oder wahrscheinliche Zukunft zu konzentrieren, ermöglicht diese Methode eine breitere Betrachtung, die auch vermeintlich unwahrscheinliche oder unerwartete Szenarien miteinbezieht. Dadurch können Lösungsräume und Ausgestaltungbestandteile identifiziert werden, die modellhaft die Zukunftsplanung abbilden, Chancen und Risiken aufzeigen und kreative Lösungsstrategien ermöglichen.

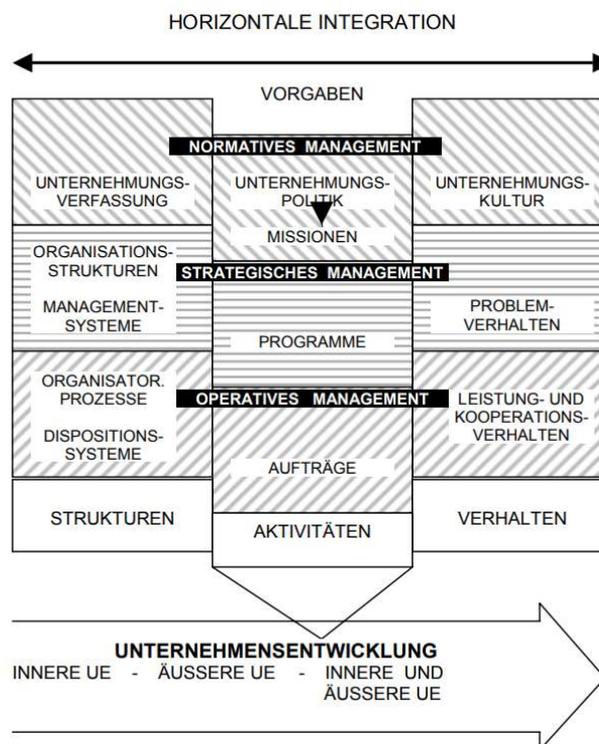


Abbildung 21 Zusammenhang von normativem, strategischem und operativem Management in horizontaler Sicht²⁸¹

Hierbei können unterschiedliche Prozessschritte integriert und betrachtet werden.

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

In den Szenarien wurden diese Lösungsräume zunächst definiert und einem einheitlichen qualitativen Bewertungsmaßstab unterworfen (Kapitel 6.2). Erst in einem zweiten Schritt und auf der Basis der des Rechtsrahmen der geplanten Kindergrundsicherung wurde eine quantitative Betrachtung des Vollzugsaufwandes berücksichtigt. Hier spielte auch eine Rolle, dass sowohl im nationalen wie im internationalen Raum die weitgehend klare Übereinstimmung herrschte, dass es bei der Reduktion der Komplexität in erster Linie um qualitative Verbesserungen des Zugangs zu sozialen Dienstleistungen des Staates gehen sollte (vgl. Kapitel 5.3).

Die drei Szenarien spiegeln dabei die einerseits die beide Extreme, im zweiten Teil jedoch einen nur geringen Eingriff in die Struktur der Leistungslandschaft wieder, um auch eine Umsetzbarkeit zu berücksichtigen. Die Ausgestaltung der drei Szenarien wurde für den Organisationsvollzugs der geplanten Kindergrundsicherung vorgenommen. Während sich das Szenario A – Kapitel 6.3– auf den Bundesvollzug aller Leistungsbestandteile stützt, stützt sich die Szenarien B – Kapitel 6.4– auf eine behördliche Mischzuständigkeit über alle drei staatlichen Ebenen hinweg. Szenario C – Kapitel 6.5– wiederum ist hierbei durch die vollständige Administration der Leistungsbestandteile auf kommunale Ebene geprägt.

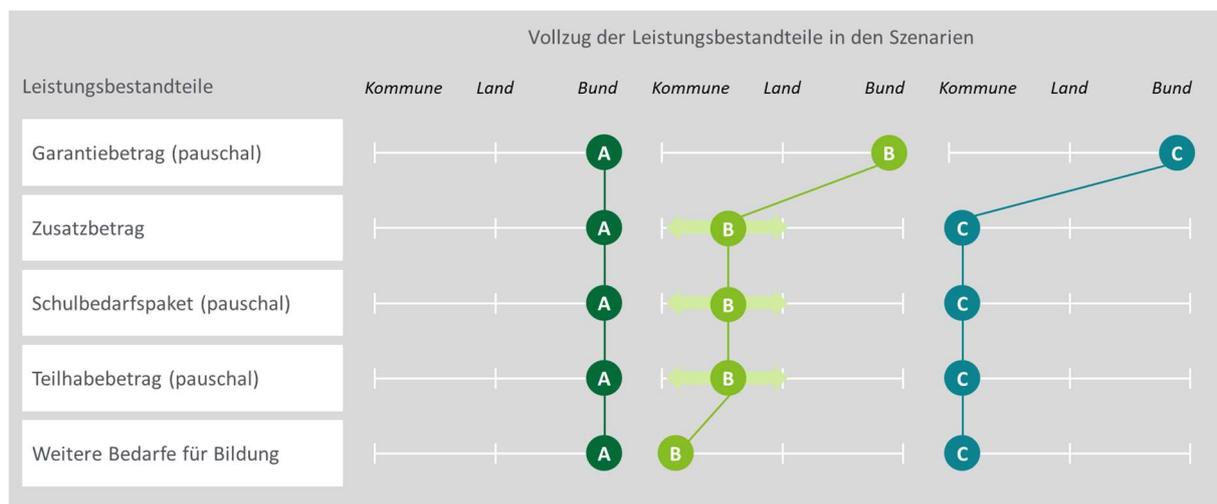


Abbildung 22 Vollzug der Leistungsbestandteile in den Szenarien auf der Basis der Kindergrundsicherung

Neben der vorangegangenen Frage unterstellen die drei Szenarien außerdem unterschiedliche Entwicklungen des Gesamtsystems. Szenario A verfolgt den Gedanken eines zentralen monolithischen Systems, das durch eine zentrale Instanz oder Entität gesteuert und verwaltet wird. Alle Entscheidungen und Abläufe laufen durch dieses Zentrum. Szenario B basiert auf einem dezentralen und offenen System. In einem dezentralen System gibt es verschiedene Komponenten, die einerseits miteinander kommunizieren müssen und andererseits eigene Lösungswege haben. Ein verteiltes System, welches dem Szenario C zu Grunde liegt, besteht aus mehreren unabhängigen monolithischen Systemen der einzelnen Entitäten, die jedoch miteinander in der Lösungsentwicklung kooperieren können und in der praktischen Umsetzung eine gewisse Verpflichtung zum Austausch von Daten haben.

6.1.2. Beratungsqualität

Eine der wesentlichen Komponenten für die verbesserte Zugangsmöglichkeit zu Sozialleistungen und die Rückkehr in ein selbstbestimmtes Leben ohne Transferleistungen ist die Stärkung der Beratungskomponente. Auch in einem weiter entwickelten Sozialsystem mit nicht mehr aufeinander aufbauenden Leistungen (Kapitel 4.3) wird es dort Ergänzungsbedarfe geben, die aufgrund

individueller Herausforderungen wie beispielsweise besondere Erkrankungen und Pflegebedürftigkeit oder erweiterte Bildungsbedarfe geben. Zwar werden Pauschalierungen und eine Erweiterung der Ermessensentscheidung (Kapitel 4.4) zu einer Reduzierung der Antrags- und Vollzugsaufwände führen und Komplexitäten aus dem System nehmen. Jedoch ist auch dann noch für Außenstehende ein Überblick ohne Beratung nur schwer erreichbar. Hier ist auch zu berücksichtigen, dass Transferleistungsempfänger häufig aus eher bildungsfernen Schichten stammen und sich mit Behördenstrukturen und Anspruchsvoraussetzungen generell schwertun.

Bereits ältere Menschen haben auch bei höherer Bildung aufgrund der Abwesenheit digitaler Instrumente noch Probleme, selbst bei einer intuitiven Nutzerführung.²⁸² Hier handelt es sich jedoch um eine für soziale Leistungen durchaus signifikante Gruppe mit rund sieben Prozent, die in einigen Bereichen wie der Unterstützung zur sozialen Teilhabe (15,7 Prozent) oder der Leistungen zu besonderen Wohnformen (15,2 Prozent) deutlich höher ist. Die digitale Nutzung ist aber auch eine Frage der Bildung, die bei Menschen mit niedrigerer Bildung tendenziell geringer ist. 24 Prozent der Menschen mit niedrigerer Bildung haben so das Internet noch nie genutzt.²⁸³ Hier scheitert es häufig am reinen Zugang zum Internet, den rund 20 Prozent der einkommensarmen Bevölkerung in ihrem eigenen Haushalt nicht haben²⁸⁴ und sich deshalb rechnet man hier noch die geringere Technisierung von Transferleistungsempfängern wird deutlich, dass die Nutzung von digitalen Technologien für diese Zielgruppe besonderen Anforderungen unterliegt.

Diese fehlenden digitalen Zugangseinschränkungen bis hin zu geringer digitaler Affinität haben auch Auswirkungen auf die Formen der Beratung und Antragstellung. Der Gesetzgeber hatte deshalb auch bereits bei Verabschiedung des Onlinezugangsgesetzes keine ausschließlichen digitalen Zugangsmöglichkeiten für Behördendienstleistungen im Blick, sondern sah diese als Ergänzung.²⁸⁵

Gerade für soziale Dienstleistungen, die in einem besonderen Maße sich an ärmere und bildungsfernere Bevölkerungsschichten wenden, gilt die Voraussetzung für des Onlinezugangsgesetzes stärker als in anderen Bereichen. Dies bedeutet, dass die Beratung neben der digitalen Form auch eine physische Form vor Ort bedarf. Dies wurde auch in den Verbände- und Bundestagsanhörungen zum Entwurf des Kindergrundsicherungsgesetzes (Kapitel 3.4.3) deutlich. Gleichzeitig wurde insbesondere auch beim Kindergeldzuschlag durch die Bundesregierung und die Forschung herausgearbeitet, dass eine verbesserte Information auch eine verbesserte Inanspruchnahme der Leistung und damit eine Erhöhung der Wirkungstiefe geschaffen wird.

Für die Kindergrundsicherung haben sich die kommunalen Spitzenverbände darauf ausgesprochen, diese in den Jobcentern als zuständiger Behörde zu belassen, um eine umfassende Beratung zu gewährleisten. Dies weiter ausgebaut, würde es bedeuten, dass auch über die bislang bereits in den Jobcentern bestehenden Beratungszuständigkeiten eine umfassende und integrierte Beratung besteht. Diese kann dabei auch über die bislang in den Sozialbürgerhäusern Münchens (Kapitel 5.1) beispielsweise bestehende Beratungs- und Dienstleistungsangebot hinausgehen und die Beratungszentren in einer ähnlichen Form wie dem *Australia Services* ausgebauten Angebot bestehen, in dem alle bestehenden Sozialleistungen einbezogen sind. Entsprechende Institutionen sind hierbei nicht auf eine bestimmte staatliche Ebene beschränkt.²⁸⁶ Vielmehr können sie auch ebenenübergreifend tätig sein, um eine integrierte Beratung zu gewährleisten. Im Bereich der Sozialleistungen kann dies soweit gehen, dass in der physischen Form alle Leistungen an einem Ort gegenüber dem Anspruchsberechtigten erbracht werden. Ein solcher One Stop Shop kann hierbei auch dann etabliert werden, wenn die eigentliche Behördenzuständigkeit weiterhin auf unterschiedlichen Ebenen verbleibt. Die Beratungsstellen können dabei auch Aufgaben wahrnehmen, die dann für die eigentliche Behörde im Sinne einer beleihungsähnlichen Form verbindlich sind.²⁸⁷ Dies kann beispielsweise für die Prüfung der einzureichenden Unterlagen erfolgen oder einer Vorab-Entscheidung in Notsituationen. Diese Form des Prinzips *Government as a Service*

in der physischen Form adaptiert eine anspruchsberechtigtenfreundliche Bereitstellung staatlicher Services.

Auch für den Bereich der einheitlichen Plattform im Onlinebereich wurden in der Wissenschaft bereits Modelle entwickelt und – wie auf der australischen Bundesebene – umgesetzt. Die Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass alle relevanten Behörden an eine solche Plattform angeschlossen sind.²⁸⁸ Im deutschen öffentlichen Sektor bedarf eine solche Plattform jedoch der Orchestrierung²⁸⁹, insbesondere aufgrund der föderalen Ordnung.

Klar ist jedoch auch: One Stop Shops der Staatsverwaltung sind nur ein Teil, um Zugangshindernisse zu staatlichen Leistungen zu reduzieren.²⁹⁰

6.1.3. Verwaltungsrechtliche Aspekte der Automatisierung und Digitalisierung

Anhand des Beispiel der Leistungen rund um die Geburt eines Kindes (Kapitel 4.2) wurde bereits gezeigt, dass in einzelnen Verwaltungsbereichen bereits heute ein hohes Automatisierungspotential besteht, wenn die Daten verschiedener Behörden miteinander verknüpft werden. Die Frage der Automatisierung besitzt jedoch neben der rein technischen Dimension auch eine rechtliche Dimension.

Die rechtlichen Voraussetzungen für einen vollautomatisierten Verwaltungsakt wurden mit dem *Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens* geschaffen, in dem in den Ausschussberatungen zusätzlich zum Finanzbereich auch das Verfahrensrecht im Verwaltungs- und Sozialbereich für vollautomatisierte Verfahren geöffnet wurde.²⁹¹ Dabei bestehen jedoch zwei Voraussetzung: der Erlass muss durch Rechtsvorschrift zugelassen werden und es besteht kein Ermessen oder Beurteilungsspielraum (§ 35a VwVfG).²⁹² Der Untersuchungsgrund, nach dem die Behörde eine Verpflichtung zur Sachverhaltsklärung hat, sollte durch die Vollautomatisierung nicht aufgehoben werden. Ein wesentlicher Hintergrund für diese Regelung war der Grundsatz der Sachverhaltsermittlung (Untersuchungsgrundsatz, § 20 Abs. 1 SGB X, § 24 Abs. 1 VwVfG) durch die Sozialbehörde und somit hier generell eine Entscheidung durch einen Sachbearbeitenden zu erfolgen hat.

Vollautomatisierte Verwaltungsverfahren stehen jedoch unter einem ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt, dessen Hintergrund im Unionsrecht zu finden ist.²⁹³ Insbesondere stehen hier die Vorschriften der DSGVO im Raum, welches Entscheidungen dann verbietet, wenn ihr keine oder lediglich formale Entscheidungen durch einen Menschen vorausgeht (Art. 21 Abs. 1 DSGVO) und quasi zu einem Grundrecht erhebt. Das Unionsrecht sieht diesen Grundsatz nicht vorbehaltlos, sondern setzt voraus, dass ein Eingreifen auch sachlich begründet ist und es dadurch zu einer anderen Entscheidung kommen kann. Um diese Prüfung zu gewährleisten, setzte der Gesetzgeber mit § 35a VwVfG und § 31a SGB X zwar den verfahrensmäßigen Rahmen, verlangt jedoch für die konkrete Umsetzung eine legislatorische Grundlage im Einzelfall, um die Entscheidung nicht der (exekutiven) Behörde als Amtswalter zu überlassen.²⁹⁴ Der Gesetzgeber sollte vielmehr im Einzelfall abwägen, ob die Voraussetzungen für eine vollautomatisierte Entscheidung möglich ist und auch damit definieren, dass es eine gesetzlich gebundene Entscheidung gibt. Durch eine solche legislatorische Entscheidung werden aber auch die datenschutzrechtlichen Belange geklärt, wenn durch erst durch die Verknüpfung von Registern eine solche Entscheidung möglich ist.

Der nordrhein-westliche Gesetzgeber hat dies bei der Begründung für § 35a VwVfG NRW dies sehr klar formuliert:²⁹⁵

Trotz fortgeschrittener Technik kommt der vollautomatische Erlass von Verwaltungsakten nur in Frage, wenn das anzuwendende materielle Recht nach Subsumtion des jeweiligen Sachverhalts eine Entscheidung ohne Ausübung von Ermessen und keine Beurteilungsspielräume vorsieht. Die Ausübung von Ermessen setzt ebenso eine menschliche Willensbetätigung voraus wie die individuelle Beurteilung eines Sachverhalts. Der Gesetzesvorbehalt soll angesichts des weiten Anwendungsbereiches des VwVfG NRW sicherstellen, dass nur geeignete Verfahren für eine vollständig automatisierte Bearbeitung zugelassen werden.

Eine vollautomatisierte Entscheidung ist deshalb nur bei (gesetzlich) gebundenen Entscheidungen denkbar. Es reicht somit nicht aus, wenn die Ermessensreduzierung auf Null erfolgt ist²⁹⁶, weil sich die Verwaltung über frühere Entscheidung in ihrer Entscheidung selbst gebunden hat.²⁹⁷ Hier ist eine grundsätzliche Neubewertung durch die Behörde selbst möglich. Zudem kann im Einzelfall eine begründete andere Entscheidung in Abweichung des Regelfalls erforderlich sein. In der praktischen Anwendung bedeutet dies, dass nur solche Entscheidungen denkbar für ein vollautomatisiertes Verfahren sind, die einen klaren rechtlich legitimatorischen Rahmen besitzen und gesetzlich gebunden sind.

Bei einer sachlogischen Auslegung ist jedoch auch bei einem Beurteilungsspielraum ein vollautomatisierter Verwaltungsakt ausgeschlossen. Hierunter fällt insbesondere die Beurteilung der vorgelegten Nachweise, die nicht bereits durch eine Behörde geprüft sind. Gerade im Transferleistungsrecht ist dies der Regelfall, da nicht alle Angaben aus Registerunterlagen hervorgehen. Ob ein solcher Nachweis korrekt und ausreichend ist und damit die Anspruchsvoraussetzungen vorliegen, unterliegt jedoch der Beurteilung. Dabei geht es nicht um eine mechanische Prüfung, sondern auch die Frage, ob entsprechende Nachweise überhaupt vorgelegt werden können. Diese Subsumtionsentscheidung ist bei kritischen Fällen nicht mehr durch Maschinen leistbar, so dass der Gesetzgeber dies generell – also auch bei einer legislatorischen Einzelfallentscheidung – ausschließen wollte.

Hinter dem Vorbehalt des Gesetzgebers steht die Erkenntnis, dass vollautomatisierte Entscheidungen nicht zur Herstellung einer Einzelfallgerechtigkeit geeignet sind.²⁹⁸ Maßgeblich ist an dieser Stelle nicht die Bedarfsgerechtigkeit, sondern generell eine Entscheidung, die den Menschen in den Mittelpunkt stellt und ihn nicht zum Objekt herabdegradiert. Gerade vor diesem Hintergrund ist. Hier ist jedoch nicht nur auf die Entscheidung selbst abzustellen, sondern auch beispielsweise auf die Beurteilung der Antragsvoraussetzung. Dies betrifft daher insbesondere die Einkommenssituation oder ob ein Anspruch dem Grunde nach überhaupt vorliegt. Die hieraus weitreichenden Folgen auch bei gebundenen Entscheidungen wollte der Gesetzgeber weiterhin durch Sachbearbeitende treffen lassen.

Im Hinblick auf den Sozialbereich scheiden damit Transferleistungen für eine Vollautomatisierung generell aus. Hier ist regelmäßig mindestens eine Beurteilung mindestens der Antragsvoraussetzungen erforderlich, auch wenn die Entscheidung selbst gebunden ist. Gerade die Prüfung von Unterlagen und der Angemessenheit ist eine Frage, die faktisch nicht maschinengestützt durchgeführt werden kann. Hier kommt es auch in einem erheblichen Umfang darauf an, die Sachlage zu beurteilen und potentielle Ausnahmen zu identifizieren. Dabei ist auch der Einsatz von Instrumenten der Künstlichen Intelligenz nur als vorbereitende Handlung (Kapitel 6.1.4) zulässig zur Vor- und Plausibilitätsprüfung, jedoch eine finale Entscheidung durch KI ausgeschlossen.²⁹⁹

Der Einsatz von vollautomatisierten Verfahren ist dennoch ein Instrument, welches bereits heute angewandt wird. Dies betrifft insbesondere die reine Veränderung der Höhe der Sozialleistungen, wie sie beispielsweise bei der Anpassung von Regelsätzen und Renten relevant ist. Hier erfolgt keine

Neubeurteilung der Lage, sondern es werden auf der Basis der vorliegenden Daten und ohne einen Beurteilungs- oder Ermessensspielraum eine Veränderung des Zahlbetrages vorgenommen. Auch kann – wie in Kapitel 4.2 dargelegt – der vollautomatisierte Verwaltungsakt dort möglich sein, wo auf Basis vorhandener Daten wie der Vorlage der Anspruchsvoraussetzung oder eines festen Satzes auf Basis des Einkommens eine vollautomatisierte Entscheidung denkbar sein. Gerade beim Elterngeld, in dem die Eltern aber auch eine eigene Gestaltungsmöglichkeit haben, bedarf es Vorkehrungen, die eine solche Gestaltungsmöglichkeit auch zulassen. Der durch die Verwaltungsverfahrensgesetze vorgegebene Gesetzesvorbehalt kann hier auch dazu dienen, die notwendige datenschutzrechtliche Sicherheit für Behörden und Anspruchsberechtigte zu schaffen und Daten aus den Registern zusammenziehbar sind

6.1.4. Einsatz von Instrumenten der Künstlichen Intelligenz und des Once Only Prinzip

Der **Einsatz von Instrumenten der Künstlichen Intelligenz (KI)** bietet im Verwaltungskontext einerseits Chancen, birgt gleichzeitig aber auch Risiken für die Anspruchsberechtigten. Die *Europäische Kommission* schreibt hier in der Einleitung zu ihrem Weißbuch³⁰⁰:

Die Künstliche Intelligenz entwickelt sich schnell. Sie wird unser Leben verändern, indem sie die Gesundheitsfürsorge verbessert (z. B. durch präzisere Diagnostik und bessere Prävention von Krankheiten), die Effizienz der Landwirtschaft erhöht, zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel beiträgt, die Effizienz von Produktionsanlagen durch vorausschauende Wartung steigert, die Sicherheit der Europäerinnen und Europäer erhöht und noch auf viele andere Arten und Weisen, die derzeit gar nicht völlig absehbar sind. Gleichzeitig birgt die Künstliche Intelligenz (KI) eine Reihe potenzieller Gefahren z.B. wegen undurchsichtiger Entscheidungsprozesse oder wegen Diskriminierung aufgrund des Geschlechts oder anderer Faktoren, durch Eingriffe in unser Privatleben oder Missbrauch zu kriminellen Zwecken.

Insbesondere der Sozialbereich muss deshalb mit den Risiken besonders umgehen und die Chancen der Nutzung von KI besonders sorgfältig abwägen. Insbesondere darf der Anspruchsberechtigte im Sozialbereich nicht zum bloßen Objekt werden, der durch den Einsatz von KI-Instrumenten ausgeleuchtet und seine individuelle Situation keine Rolle mehr spielt.³⁰¹ Insbesondere muss sichergestellt sein, dass ein effektiver Schutz gegen Diskriminierung und Manipulation der Person besteht, die Zugang zu Sozialleistungen beantragt.

Der Einsatz von KI-Instrumenten bildet bei der Darstellung der Szenarien damit zwar einen wesentlichen Faktor, um einerseits die Zugangsmöglichkeiten zu Sozialleistungen zu erhöhen und andererseits die Verwaltungsprozesse zu unterstützen. KI ist jedoch in diesem Kontext nicht als Entscheidungsinstanz zu verstehen, sondern lediglich zur Unterstützung von Entscheidungsprozessen und der Prüfung von Unterlagen. Insbesondere beim Einsatz von KI zur Unterstützung, Wege aus dem Transferleistungsbezug zu finden, muss hier sichergestellt werden, dass kein soziales Scoring stattfindet und eine diskriminierungsfreie Anwendung sichergestellt ist.

Die Nutzung von KI-Instrumenten geht dabei in zwei Richtungen:

- I. **Anspruchsberechtigte** können durch KI-Instrumente leichter Informationen über soziale Leistungen, die Voraussetzungen und Wege aus dem Leistungsbezug erhalten. Durch wenige Angaben zur Lebenssituation besteht die Möglichkeit, Aussagen zum potenziellen Leistungsumfang und Antragswegen zu finden, einschließlich der Anspruchsvoraussetzungen und der vorzulegenden Daten. Durch die Verknüpfung von Daten, beispielsweise der

Rentenversicherung zu Einkommensdaten, können Daten auch direkt in die Auskunft einfließen und diese entsprechend den gesetzlichen Anforderungen validiert werden. Dadurch werden Anspruchsberechtigte entlastet, indem sie selbst nicht mehr die notwendigen Selektionen vornehmen müssen.

In einem zweiten Schritt kann ihnen auf der Basis von Best Practices Wege aus dem Transferleistungsbezug aufgezeigt werden. Dies betrifft neben dem staatlichen Leistungsumfang wie die Darlegung von bestehenden Versicherungsansprüchen auch die Offerierung von Ausbildungs-, Qualifizierungs- und Erwerbsmöglichkeiten.

- II. Für **Behörden** sind die Anwendungsmöglichkeiten vielfältiger. Einerseits können durch den Einsatz von KI-Instrumenten die Anträge vorgeprüft und die Sachbearbeitung auf bestimmte Inplausibilitäten hingewiesen werden. Dabei bestehen auch die Möglichkeiten, diese Inplausibilitäten bereits im Antragsprozess dem Anspruchsberechtigten offenzulegen und frühzeitig eine Klärung herbeizuführen. Dadurch wird beispielsweise die Unterlagenprüfung deutlich beschleunigt, wobei hier eine lernende Lösung die Voraussetzung und ein Zusammenschluss zwischen den einzelnen Behörden ein zentraler Faktor ist. Die Sachbearbeitung hat durch den Einsatz von KI auch die Möglichkeit, nicht nur die Anspruchsvoraussetzungen zu prüfen, sondern auch die Angemessenheit der Miethöhe durch einen unmittelbaren Abgleich mit dem Mietspiegel zu prüfen.

Der Sachbearbeitung stehen darüber hinaus aber auch die Möglichkeiten offen, die Entscheidung auf ihre (voraussichtliche) Rechtmäßigkeit zu prüfen und mit der Rechtsprechung und Weisungslage abzuklären. Damit wird die Entscheidungsqualität deutlich höher und durch den Einsatz einer auch für Nicht-Verwaltungsmitarbeitende verständlichen Sprache transparenter. Die Sachbearbeitung kann dabei auch bei der Leistungsberechnung in rechtskreisübergreifenden Verfahren insbesondere im Verbund von häuslichen Lebensgemeinschaften unterstützt werden.

Insgesamt kann KI-Technologie nur unterstützend wirken, nicht jedoch die Entscheidung selbst abnehmen. Auch vollautomatisierte Verfahren (Kapitel 4.2) würden nicht durch eine maschinengestützte Entscheidung beruhen, sondern die Erfüllung definierter Parameter unter Einbeziehung geprüfter Daten. Hier spielen nicht nur die Bedenken gegen den Einsatz von KI-Technologien (siehe Abbildung 23) eine Rolle. Vielmehr geht es um die Überprüfbarkeit von Entscheidungen und die Berücksichtigung von individuellen Lebenssituationen, die durch eine maschinengestützte Entscheidung nur in eng begrenzten Fällen einbezogen werden kann.

In den Szenarien wird deshalb auf KI-Technologien nicht weiter eingegangen, sondern sie als inhärenter, unterstützender Teil gesehen.

Über den Einsatz von Instrumenten der KI hinaus besteht unter dem Leitbild des **Once Only-Prinzips** ein Bedarf von gemeinsamen Datennutzungen, die auch bei der Datenanalyse mittels KI-Technologien erforderlich ist. Die Analyse von Sozialleistungsansprüchen, unabhängig von der Frage, ob sie einkommens- oder bedarfsabhängig sind, macht eine Zusammenziehung einer Vielzahl von Daten aus unterschiedlichen Quellen erforderlich. Derzeit hat die Einzelerhebung bei jeder Behörde zur Folge, dass alle Daten im Grunde in dem Moment veraltet sind, wo sie erhoben sind. Die digitale Zusammenziehung bietet die Möglichkeit, dass Behörden auf der Basis aktueller Daten Entscheidungen treffen und durch die Verknüpfung die Prognosefähigkeit unterstützt wird. Hierbei spielen nicht nur die Daten zum Einkommen eine Rolle, sondern auch Daten der Familien- und Vermögensverhältnisse sowie sozio-ökonomische Daten, die dann analytisch verarbeitet werden können.

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

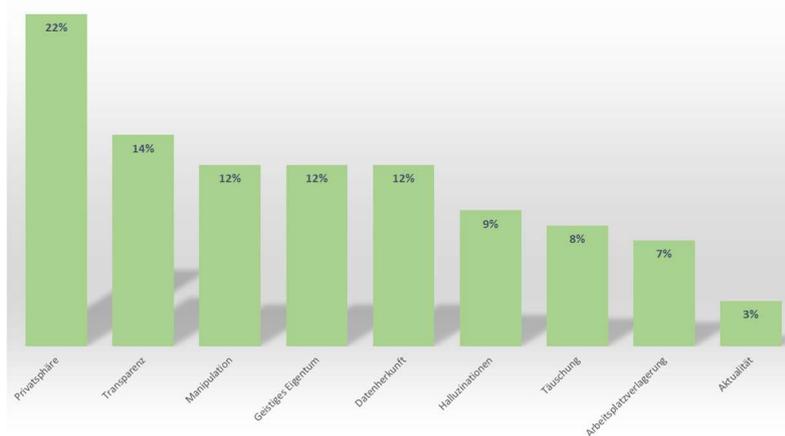


Abbildung 23 Digital-ethischen Bedenken beim Einsatz generativer KI³⁰²

In Kapitel 4.2 wurde bereits die Möglichkeit eines automatisierten Übergangs vom Mutterschaftsgeld bis zum Kindergeld dargelegt. Ausgangspunkt ist hier der Datenbestand des jeweiligen Arbeitgebers, der durch die Zahlung von Mutterschaftsgeld die Nutzung der unterschiedlichen Register zu den Einkommens- und Familienstrukturverhältnissen anstößt. Die eigentliche Zusammenführung würde in diesem Fall bei den Behörden erfolgen. Zentrale Datenquellen sind die Gemeinden, die die Familienverhältnisse abbilden, sowie die Finanzbehörden, die Auskunft zu den Einkommens- und Vermögensverhältnissen geben. Dies ist insbesondere deshalb erforderlich, weil die Auszahlung des Elterngeldes ab einem Einkommen von 200.000 EUR ausgeschlossen ist. Hierbei ist zwar zu berücksichtigen, dass die Einkommensdaten der Finanzbehörden im Grundsatz veraltet sind. Jedoch geben sie ein Indiz, die durch eine gemeinsame Analyse mit den Einkommensdaten des laufenden Bezuges und die Anreicherung weitere Daten wie beispielsweise der Wohnsitzdaten für potenzielle Leistungsansprüche begründen können. Wenn an dieser Stelle durch die automatisierte Verarbeitung der Daten dadurch der Bezug von Elterngeld ausgeschlossen ist, kann den Familien hier ein Hinweis gegeben werden, dass bei einer Aktualisierung von Daten ein Bezug des Elterngeldes dennoch möglich ist.

Der durch die Bundesregierung bereits angedachte Kindergrundsicherungsrechner (Kindergrundsicherungscheck, § 49 BKG-E) hat diese Grundidee bereits integriert. Allerdings basiert diese Lösung noch weitgehend auf den Daten, die die Leistungsberechtigten zur Verfügung stellen und betreibt keine Datenanalyse. Die Kindergeldstelle kann über die durch die Krankenkasse übermittelten Einkommensdaten, die mit den Daten beispielsweise des Finanzamtes und weitere Zahlungsstellen angereichert werden, automatisiert den Anspruch auf weitere Sozialleistungen auch über das Kindergeld hinaus ermitteln und informieren. Zwar sind Daten wie die Höhe der Miete oder der Besitzverhältnisse des Kindes und der Eltern den Behörden nur bedingt bekannt. Jedoch bestehen bereits heute unter anderem bei der Schufa sozio-ökonomische Daten, wonach zumindest eine Prognose abgegeben werden kann, ob ein Anspruch auf weitere Sozialleistungen besteht.

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

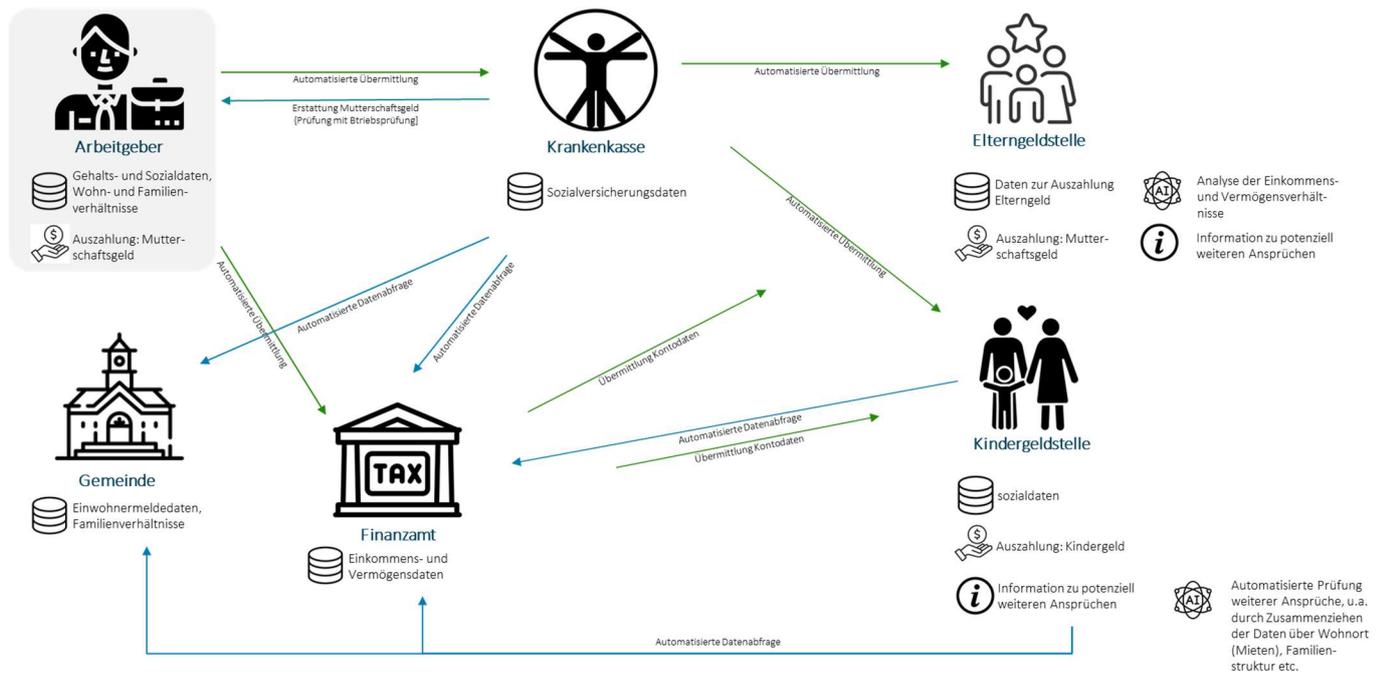


Abbildung 24 Datennutzung für die Auszahlung von Mutterschafts-, Eltern- und Kindergeld

Um dieses Prinzip zu gewährleisten, ist jedoch eine eindeutige Datenquelle zu definieren, die über das Once Only-Prinzip allen beteiligten Behörden zur Verfügung steht. Die Fehlerquellen durch nicht aktuelle Daten in der Datenquelle, insbesondere im Finanzamt durch die nachgelagerte Feststellung des Nettoeinkommens im Folgejahr, sind vorhanden und müssen den Einspareffekten durch eine effizientere Verwaltungsführung und den volkswirtschaftlichen Effekten durch die Nutzung der Zeit für die Antragsbearbeitung auf Seiten der Anspruchsberechtigten gegenübergestellt werden. Bedarfsweise kann diese Bereinigung auch über die zwischenzeitlich verpflichtende Abgabe einer Steuererklärung bereinigt werden. Durch die Verknüpfung von Analysetechnologien und Prüfalgorithmen können diese Fehlerquellen jedoch minimiert und bei einem Zweifel in eine manuelle Bearbeitung überführt werden.

Automatisierte Registerabfrage

Stadteigene Register

- Abgleich Erhalt von Sozial-/Transferleistungen
- Prüfung Meldestatus aller Haushaltsmitglieder
- Abgleich Freibeträge auf Grund von Schwerbehinderung/Pflege
- Abgleich sonst. Verpflichtungen Dritter die Miete/den Lebensunterhalt zu tragen (z. B. Verpflichtungserklärung nach Aufenthaltsgesetz)
- Abgleich über Erhalt von Wohngeld im Zweitwohnsitz

Stadtexterne Register

- Abgleich Wohngeldbehörden anderer Länder
- Abgleich Einnahmen/Vermögenswerte
- Bezug von anderen Sozialleistungen (z. B. ALG I)

Automatisierte Dokumentenprüfung

Plausibilitätsprüfroutinen

- Vollständigkeit und Plausibilität von Unterlagen und Informationen
- Prüfung aller Einkommens- und Vermögensquellen sowie Transferleistungen
- Nachforderung von Unterlagen
- Geltendmachung von nicht dem Haushalt zugehöriger Personen
- Analyse und Clustering der Anträge nach Antragsteller, mögliche Höhe, Lagerung der Fälle und Dringlichkeit
- Vorausfüllen bei Erhöhungs- und Weiterleistungsantrag

Abbildung 25 Prüfroutinen und Registerabgleiche für Wohngeld

Die Entlastung der Sachbearbeitung durch eine automatisierte Registerverknüpfung und eine Einbindung von KI-Technologien lässt sich innerhalb der Behörde fortsetzen (Abbildung 26). Einerseits durch die automatisierte Registerabfrage und die Unterstützung der Sachbearbeitung in Rechtsfragen durch Prüfung der Rechts- und Weisungslage wird die Sachbearbeitung unterstützt. Hier ist es auch möglich, andere Ansprüche zu prüfen und die Leistungsberechtigten hierauf

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

hinweisen oder den Antrag, bei fehlender Zuständigkeit, unmittelbar in den neuen Rechtskreis und die zuständige Behörde zu übermitteln.

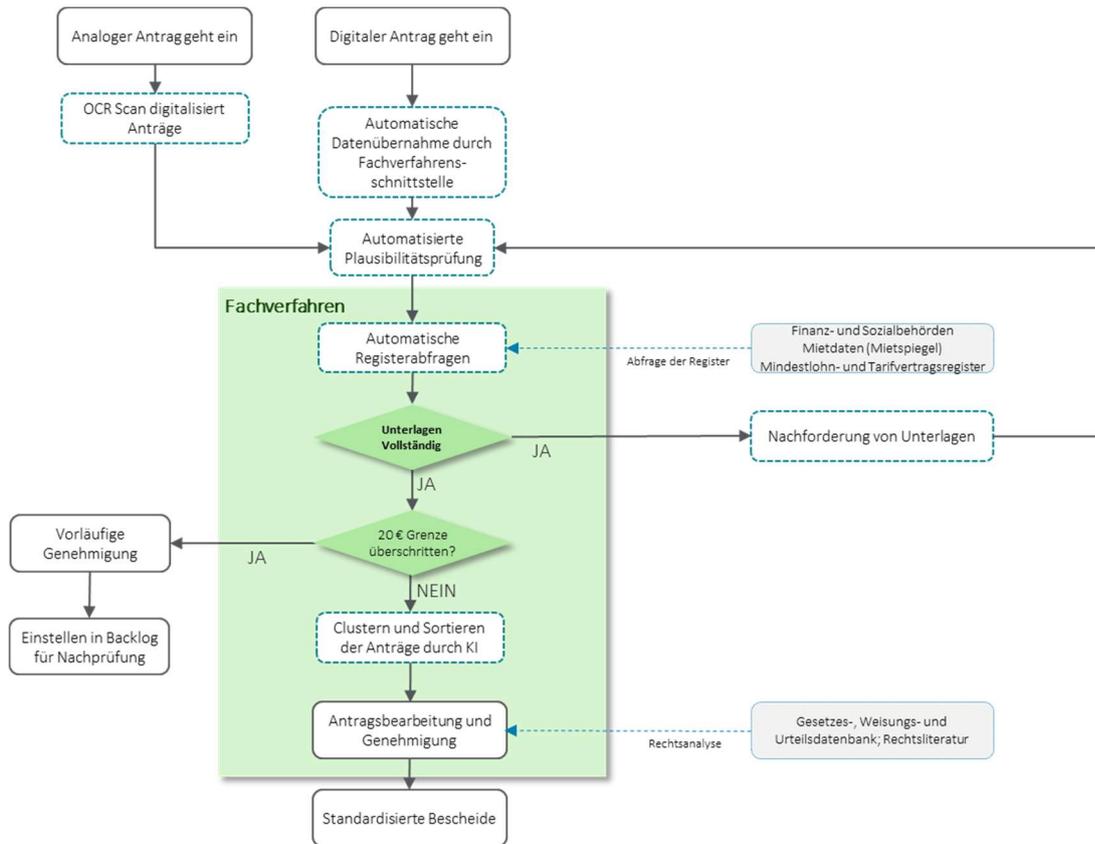


Abbildung 26 KI-unterstützte Bearbeitung eines Wohngeldantrages

Mit der Registermodernisierung wurde auch rechtlich die Voraussetzung geschaffen, dass eine eindeutige Zuordnung der Daten möglich ist. Die Verknüpfung beider Elemente bietet den Behörden die Möglichkeit, nicht nur wie in Abbildung 24 dargestellt, der Beschleunigung von Prozessen, die auf eindeutigen Parametern beruhen. Vielmehr würden sich auch Prüfroutinen vereinfachen lassen, um die Sachbearbeitung zu entlasten und Hinweise für mögliche Unplausibilitäten geben.

6.2. Bewertungskriterien

Die Szenarien werden nach den nachfolgenden Bewertungskriterien definiert.

Bewertungskriterium	Beschreibung des Kriteriums
Zugangsmöglichkeiten	<p>Das Szenario besitzt sowohl physisch wie digital eine einfache Zugangsmöglichkeit zu allen wesentlichen Transfer- und Familienleistungen.</p> <p>Der Zugang soll die Möglichkeit bieten, zu allen sozialen Leistungen – ebenenunabhängig – Zugang zu erhalten und diese auf einem nutzerzentrierten Weg zu beantragen. Hierbei sollen Möglichkeiten der Unterstützung bei der Antragstellung sowohl digital wie physisch gewährleistet sein, um einen hohen</p>

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Bewertungskriterium	Beschreibung des Kriteriums
	<p>Beratungsstandard zu gewährleisten. Dieser Beratungsstandard soll sich insbesondere an den regionalen Besonderheiten und hier von der differierenden Prozess- und Rechtsetzung orientieren.</p> <p>Grundlage für den Zugang ist die Überlegung der <i>Europäischen Kommission</i>, den Zugang auf eine Behörde zu konzentrieren (Kapitel 4.7).</p>
Transparenz des Antragsprozesses	<p>Im Rahmen des Antragsprozesses soll der Bearbeitungsstand über das Nutzungskonto für den Anspruchsberechtigten sichtbar sein. Über das Nutzungskonto sollen ihm – neben der offiziellen Information via Bund ID – Anforderungen der Behörde zu zusätzlichen Informationen sichtbar sein. Dies gilt auch für die Personen, die mit ihm verbunden sind und für die er generell oder individuell antragsberechtigt ist.</p>
Nutzung von Daten	<p>Eine gemeinsame Nutzung der Daten soll im Rahmen des once only-Prinzips in allen Prozessschritten leistungsübergreifend möglich sein. Insbesondere sollen die bereits vorgeprüften Daten dann unmittelbar übernommen werden, wenn sich keine Änderung in den Verhältnissen (z.B. Einkommen, Unterbringung) ergibt. Dies bedingt, dass auch eine ortsübergreifende Nutzung möglich erfolgt, soweit dies erforderlich ist.</p> <p>Durch die Anbindung von Registern muss gewährleistet werden, dass Antragsprozesse auch vollautomatisiert und gegebenenfalls antragslos durchgeführt werden können. Die Anbindung an entsprechende Register muss deshalb möglich sein ebenso wie die Herausgabe von Daten an andere Behörden, die dies für ihre Prozesse benötigen.</p>
Rechtliche Umsetzbarkeit	<p>Das Kriterium berücksichtigt die rechtliche Umsetzbarkeit vor dem Hintergrund einer gefestigten verfassungsrechtlichen Zuständigkeitszuweisung. Hierbei soll auch berücksichtigt werden, ob eine Änderung der Rechtsverhältnisse politisch durchsetzbar ist.</p>
Technische Umsetzbarkeit	<p>Die technische Umsetzbarkeit betrifft die Entwicklungsfähigkeit sowohl auf der Basis der Architektur als auch vor dem Hintergrund der Beteiligung unterschiedlicher Akteure.</p>
Einheitliche Rechtsanwendung	<p>Innerhalb des Szenarios soll gewährleistet sein, dass die Rechtsanwendung einheitlich erfolgt. Damit soll verhindert werden, dass über die Sozialleistungen ein Wettbewerb erfolgt und für Anspruchsberechtigte unabhängig vom Wohnort eine transparente Leistungsgewährung erfolgt.</p>
Innovationsfähigkeit	<p>Die Systeme sollen eine insich wohnende Innovationsfähigkeit haben. Dies bedingt, dass Barrieren für Innovation und neue Entwicklung aus dem System ausgelagert werden und dass Szenario so gestaltet ist, dass neue Entwicklungen leicht integrierbar sind.</p>

Bewertungskriterium	Beschreibung des Kriteriums
Beratungsfunktionalität	Die Beratung der Anspruchsberechtigten ist sowohl digital wie physisch über alle verfügbaren Leistungen gewährleistet.

Tabelle 5 Bewertungskriterien

Die Kriterien werden auf einer Skala von 1 bis 5 bewertet, wobei 5 die vollständige Erfüllung des Kriteriums indiziert.

6.3. Szenario A: Alles unter einem Dach – Zentrale Behörde, zentrale Lösung

6.3.1. Kontext

Die Grundlage für dieses Szenario ist die zentralstaatliche Administration der bundesgesetzlich definierten Sozialleistungen und hebt den bisherige ebenenübergreifenden Vollzug auf. Hierbei ist eine enge Zusammenarbeit mit den Sozialversicherungsträger, insbesondere die Rentenversicherung und der Bundesagentur für Arbeit erforderlich, um die stark ineinandergreifenden Leistungen administrieren zu können.

Der Leistungsvollzug liegt ausschließlich bei – nach Möglichkeit – einer Behörde des Bundes nach dem Vorbild von *Service Australia* (Kapitel 5.2). Sie ist hier ressortübergreifend tätig, wobei die Gestaltung der Leistung den legislativen Prozessen unterliegen und die Bundesbehörde den Weisungen der für die Leistung fachlich zuständigen Ressorts unterworfen ist (Abbildung 27).

Die Administration der bundesgesetzlichen Leistungen wird zentral durch eine einzelne Bundesbehörde abgewickelt. Diese steuert sowohl die Prüfung von Anspruchsberechtigungen als auch die Auszahlung der Leistungen für das gesamte Bundesgebiet nach einheitlichen Vorgaben, die seitens der fachlich zuständigen Ressorts gegenüber der Bundesbehörde erlassen werden. Alle Anspruchsberechtigten haben die Möglichkeit, sich digital oder analog an diese Behörde zu wenden und die gesetzlich verankerte Beratungsleistung in Anspruch zu nehmen. Über ein Antragsportal können alle Leistungen beantragt werden, wobei durch den automatisierten Datenaustausch mit anderen Behörden antragslose Verfahren dort einzuführen sind, wo dies aufgrund der Voraussetzungslage möglich ist, und Anspruchsberechtigte auf Veränderungen ihres Anspruch automatisiert hingewiesen werden sollen. Lokale und regionale Unterschiede in der Handhabung und Auslegung von Antragsverfahren werden aufgelöst, soweit dies nicht durch regional unterschiedliche Rechtsprechung indiziert ist.

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

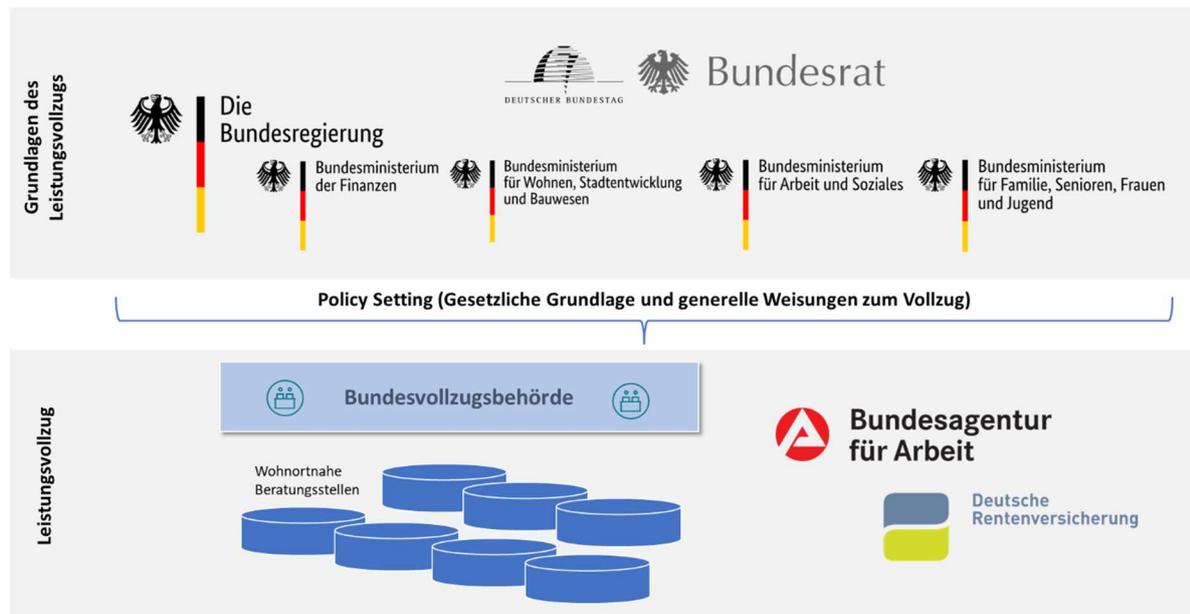


Abbildung 27 Zusammenwirken zwischen dem Policy Setting und dem Leistungsvollzug im Szenario A

Allerdings wird diese Zentralisierung auch zu einer Herausforderung für die Nähe zu den Familien. Für die Bereitstellung der persönlichen Beratung und Unterstützung wurden Anlaufstellen für Familien vor Ort aufgebaut. Die Nutzung digitaler Antragsassistenten soll hierbei eine digitale Antragstellung intuitiv unterstützen und einen durch den Anspruchsberechtigten gewollten Übergang in die persönliche Beratung unter Speicherung seiner bisher erhobenen Daten ermöglichen.

Hinsichtlich der Resilienz gegenüber nationalen Krisen hat diese zentralisierte Behörde die volle Kontrolle und kann daher schnell und einheitlich handeln. Das Vertrauen in staatliche Institutionen hängt jedoch von der Effektivität und Effizienz der neuen Bundesbehörde ab.

6.3.2. Beschreibung zentraler Aspekte

Mit Ausnahme der Sozialversicherungen erfolgt die Integration aller bundesgesetzlich definierten Sozialleistungen bei einer zentralen Behörde auf Bundesebene für alle Leistungen, die durch den Bundesgesetzgeber legislativ verantwortet werden. Mittelfristig wären alle Bundesleistungen administrativ auf die Bundesebene zu übertragen und in die Behörde zu integrieren.

Governancemodell

Die Behörde würde in dem Szenario als reine Exekutivbehörde organisiert werden. In Anlehnung an das australische Modell wäre die zentrale Behörde des Bundes mit ihren lokalen Beratungsstellen und dem digitalen Zugangsportale für die Umsetzung der Leistungen verantwortlich, ohne dabei auch die Policy-Verantwortung zu haben.

Die einzurichtende Bundesbehörde ist für die Gewährleistung der digitalen und physischen Beratung und die Umsetzung der Sozialgesetzgebung verantwortlich. Mit einer zentralen IT-Organisation sichert die Behörde eine strukturierte Unterstützung sowohl in der digitalen Antragstellung als auch digitalen Entscheidungsverantwortung. Anspruchsberechtigte haben damit einen einheitlichen Ansprechpartner sowohl auf lokaler wie auch auf digitaler Ebene, um im Rahmen ihrer Herausforderungen die gesetzlich möglichen Unterstützungsangebote in Anspruch nehmen zu können.

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Die Umsetzungsorganisation betreibt auch die Beratungs- und Entscheidungsstrukturen auf lokaler Ebene. Mit den Jobcentern besteht hier bereits eine bundesweite Struktur, die übernommen und mit der Übernahme der lokalen Sozialleistungen weiter ausgebaut werden kann. Um nicht innerhalb der Behörde weiterhin getrennte Beratungsbereiche zu haben, ist es zielführend, das Münchner Konzept der Sozialbürgerhäuser zu übernehmen und ein zentrales, rechtskreisübergreifendes Fallmanagement zu etablieren.

Die Politikgestaltung verbleibt in dem Modell bei den jeweils fachlich zuständigen Bundesministerien. Zwar soll die Umsetzungsbehörde auf Probleme in der Interaktion der unterschiedlichen Sozialleistungen hinweisen. Die konkrete Leistungsausgestaltung auf der Ebene der Gesetzgebung und der Policy Gestaltung verbleibt jedoch bei der Bundesregierung und den fachlich zuständigen Ministerien. Sollten sich aus der Einzelfallbearbeitung eine konkrete Problemlage ergeben, die aus der vorhandenen Gesetzes- und Weisungslage nicht ohne weiteres gestaltbar ist.

Die Umsetzungsorganisation soll in ihrer Struktur offen sein, Sozialangebote der Länder und Kommunen mit in ihr Serviceportfolio aufzunehmen: Im Rahmen des Konzepts *Government as a Service* können die nachgeordneten staatlichen Ebenen einerseits mit der Umsetzungsstruktur entlastet werden, sondern damit Anspruchsberechtigte ohne zusätzliche Behördengänge die Leistungen zu gewähren. Damit wird auch die in der Umsetzungsorganisation bereits vorhandene Datenbasis nutzbar gemacht und somit eine zusätzliche Datenerhebung vermieden.

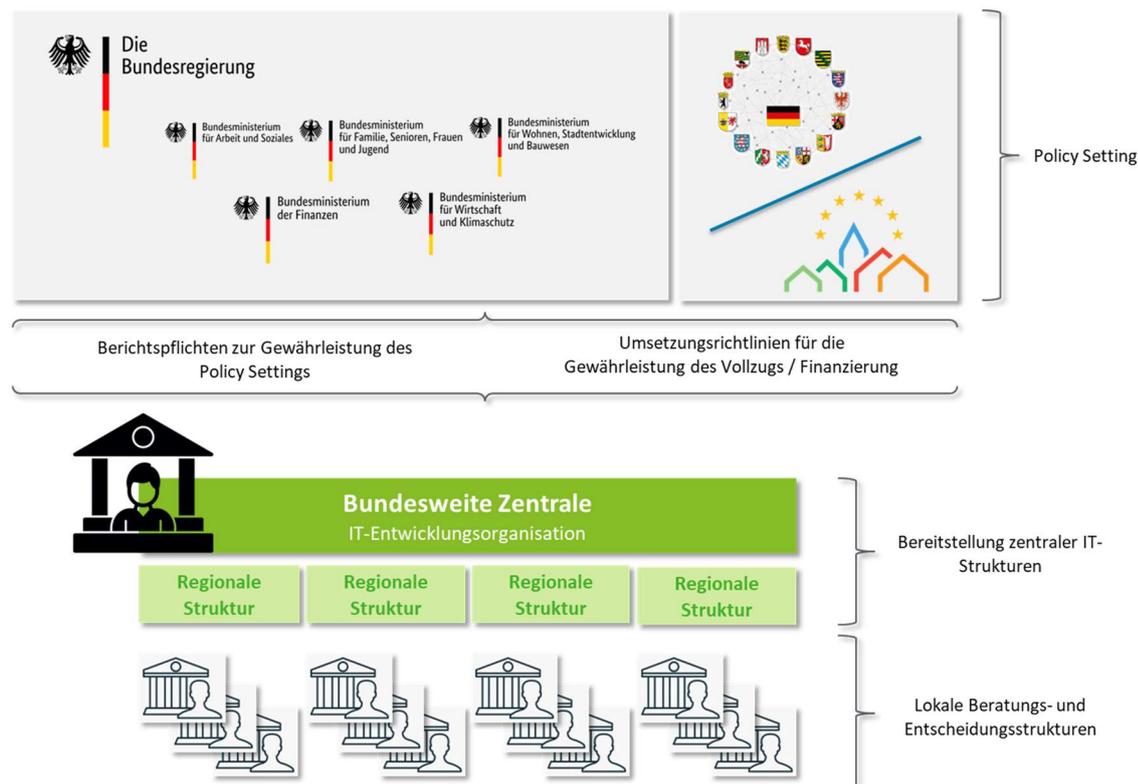


Abbildung 28 Governancestruktur im Szenario A

Ob die Umsetzungsorganisation als bundesunmittelbare und bundesmittelbare ist eine Entscheidung der Politik. Die erforderlichen Steuerungsstrukturen als ressortübergreifende Einrichtung und die Möglichkeit des Serviceangebotes für Länder und Kommunen indizieren an dieser Stelle aber eine bundesmittelbare Einrichtung.

Beratungsfunktionalitäten

Wohnortnah sind **Beratungsstellen** aufzubauen, die die Beratung zu allen Sozialleistungen anbieten des Bundes anbieten. Über Verwaltungsvereinbarungen besteht auch die Möglichkeit, die Rentenberatungsstellen hier mit einzubeziehen und mit dem Renteneintritt den Rentenanspruch in den Beratungsstellen abzuwickeln. Die Beratungsstellen sind Teil der Bundesbehörde, die für die Leistungsgewährung verantwortlich ist.

Die Beratungsstellen fungieren als zentrale sachbearbeitende Stelle für alle Anträge. Ihnen werden damit im Rahmen des Fallmanagements nicht nur die physisch eingehenden Verfahren zugewiesen, sondern auch die online gestellten Anträge werden wohnortnahe bearbeitet, so dass die Anspruchsberechtigten jederzeit die Möglichkeit haben, auch eine Vor-Ort-Beratung in Anspruch zu nehmen. Die Fallmanager sind hierbei insbesondere auch dafür verantwortlich, Anspruchsberechtigten in akuten Notlagen zu helfen und somit vorübergehend eine Lösung vorzunehmen, wenn die reguläre Bearbeitung zu lange dauert und andernfalls eine zusätzliche soziale Gefährdungslage entstehen würde, zum Beispiel bei drohender Obdachlosigkeit.

Die Fallmanager haben das Ziel, die Anspruchsberechtigten aus dem Leistungsbezug heraus zu bringen (siehe Kapitel 4.6). Dies bedeutet, dass sie auch Zugriff auf die Arbeitsmarktdaten haben und für die Bundesagentur für Arbeit die Arbeitsvermittlung übernehmen. Vor diesem Hintergrund und der engen Wechselwirkungen zwischen den Versicherungsleistungen der Bundesagentur für Arbeit soll hier auch die Antragstellung für Leistungen der Arbeitslosenversicherung (ALG I) erfolgen.

Die Fallmanager entscheiden weitgehend selber über die Leistungsgewährung in allen Leistungen, die die Behörde umsetzt. Sie haben sowohl von der individuellen Situation der Antragstellenden das beste Bild und können so auch Sondergestaltungen berücksichtigen. Gleichzeitig verfügen sie über die notwendigen Informationen und werden zudem durch KI-gestützte Instrumente unterstützt, die ihnen auch die jeweiligen Weisungen, Rechtsprechungen und andere Grundlagen für die Entscheidungsfindung aufbereiten. In komplexen Fällen haben sie jedoch die Möglichkeit, mit den jeweiligen Fachstellen innerhalb der Bundesbehörde Rücksprache zu halten.

Die Beratungsstellen bieten auch die Möglichkeit an, Anträge direkt hier zu stellen. Dies kann durch die Bereitstellung von Antragsterminals geschehen oder die Unterstützung durch das Fallmanagement. Dabei fordert das Fallmanagement unmittelbar weitere Unterlagen an, soweit dies für den Antragsprozess erforderlich ist.

Um die Beratungsstellen zielorientiert zu unterstützen, können im Hintergrund für Routinetätigkeiten **Shared Service Center** als zentrale Institutionen der Antragsbearbeitung oder der nicht ortsgebundenen Beratung etabliert werden. Die *Bundesagentur für Arbeit* arbeitet heute bereits für Tätigkeiten, die keinen unmittelbaren Kundenkontakt bedürfen, über solche hochspezialisierten Stellen Anträge auf Arbeitslosengeld schnell ab.³⁰³ Durch die Nutzung digitaler Aktensysteme (eAkte) können die eigentlich zuständige Sachbearbeitung die Entscheidung direkt einsehen und auch die Grenzen setzen. Ob hier beispielsweise lediglich die Prüfung von Unterlagen vorgenommen wird oder ganze Antragsstrecken bearbeitet werden, kann einerseits generell definiert oder durch die Sachbearbeitung im Einzelfall delegiert werden. Für die Beratungstätigkeit selbst verbleibt die Verantwortung in der Beratungsstelle selbst, in der die Sachbearbeitung den Fallüberblick hat und die Historie im Verbund der Bedarfsgemeinschaft kennt.

Digitalisierung und Automatisierung

Im Rahmen des Szenarios ist ein integriertes Antrags- und Bearbeitungssystem bei der Bundesbehörde zu etablieren und weiterzuentwickeln. Hier entscheidet die Behörde selbstständig über die Architektur des Systems und die Produktivsetzung, soweit nicht aufgrund gesetzlicher

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Vorgaben wie der Registeranbindung bestimmte Zugänge vorzusehen sind. In diesem Fall hat die Bundesbehörde sich den Standardisierungsanforderungen zu unterwerfen.

Eine weitere Ausbaustufe dieser Antragsvorprüfung ist ein **virtueller Antragsassistent**. Mithilfe unterschiedlicher Technologien der Künstlichen Intelligenz (KI) werden Antragstellende zum Beispiel von einem intelligenten virtuellen Bot bei der Ermittlung der Anspruchsberechtigung und der Antragstellung unterstützt. Durch Anbindung zentraler und kommunaler Datenquellen sowie durch dynamische Informationsbereitstellung und gezielte Fragen, gelingt es dem virtuellen Antragsassistent zielgerichtet die Anspruchsberechtigung zu identifizieren und die entsprechenden Anträge im Hintergrund auszufüllen. Dabei kommen unter anderem Technologien wie Large Language Models (LLM) und Natural Language Processing (NLP) zum Einsatz (vgl. Kapitel 6.1.4). Eine solche Lösung ist darüber hinaus in der Lage, unterschiedliche Sprachen und Dialekte zu verarbeiten und in verständlicher bürgernahe Sprache mit den Antragstellenden zu kommunizieren.

Aus dem virtuellen Antragsassistenten kann jederzeit auch eine Vor-Ort-Beratung oder eine Videoberatung heraus in Anspruch genommen werden. Die durch den Anspruchsberechtigten bereits eingegebenen Daten werden hierbei gespeichert und stehen dem Fallmanagement und dem Anspruchsberechtigten für den weiteren Prozess zur Verfügung.

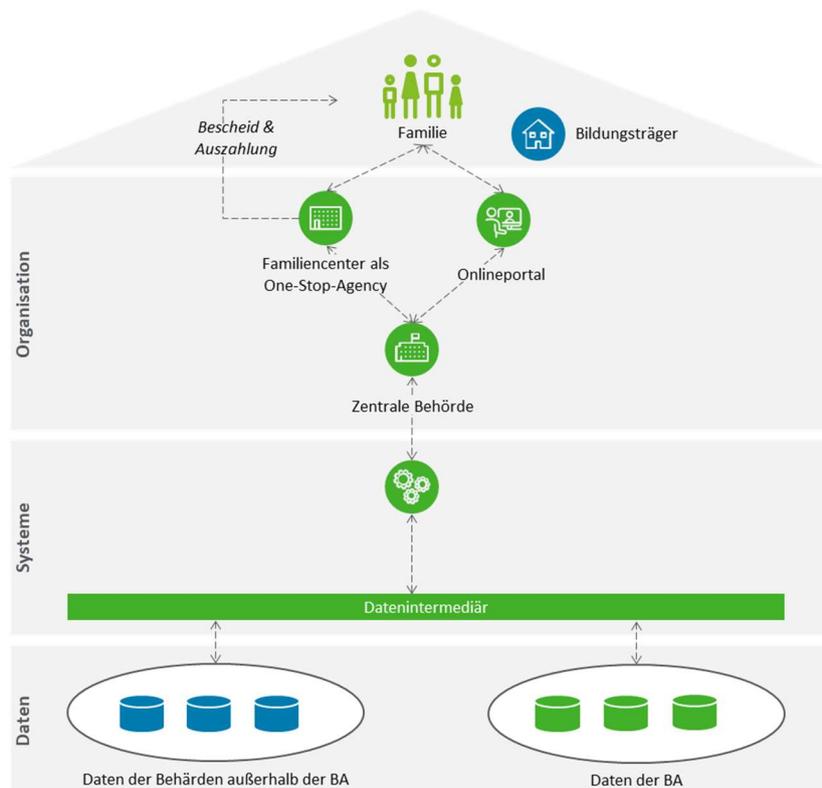


Abbildung 29 Strukturorganisation im Szenario A

Für den **Anspruchsberechtigten** besteht ein einheitlicher Zugang über ein digitales Antragsportal. Der **Onlineservice** dient der digitalen Informationsbereitstellung, Beratung und Antragstellung für alle bei der Bundesbehörde nach und nach integrierten Leistungen. Durch die monolithische Lösung liegen die Daten zu seiner Person bereits vor beziehungsweise müssen nur bei der Eröffnung seines Nutzungskontos erhoben werden. Zentrale Daten zum Einkommen können über die Steuer- und Rentenverwaltung übernommen werden, so dass hier auch Änderungen in einem automatisierten Verfahren integrierbar sind.

In einem Zusammenspiel zwischen dem Nutzungskonto und der antragsbearbeitenden Stelle erfolgt eine Vorprüfung. Soweit es sich nicht um Transferleistungen handelt, ist ein vollautomatisierter Antragsprozess möglich. Soweit beispielsweise zusätzliche Daten wie Einkommensdaten erforderlich sind und diese über Steuer- und Rentenbehörden validiert eingespielt werden können, können auch diese Prozesse vollautomatisiert ablaufen und nur im Falle einer voraussichtlichen Ablehnung die Bearbeitung an eine Sachbearbeitung abgegeben werden.

Auf Seiten der Behörde ist eine Antragsbearbeitung integriert für die gesamte häusliche Gemeinschaft möglich. Die Prüfung von Daten kann durch die Anbindung weiterer Register wie beispielsweise die kommunalen Mietspiegel erforderlich sein, um Daten zu validieren.

Antragsprozess und Antragslose Verfahren

Der Antragsprozess erfolgt soweit als möglich automatisiert und soll Entscheidungen dort unmittelbar verbindlich treffen, wo die Antragsdaten valide vorliegen und eine vollautomatisierte Bearbeitung möglich ist.

Im Rahmen der Automatisierung sind auch antragslose Verfahren vorzusehen. Ausgehend vom *Fallbeispiel der Familie 1* (siehe Kapitel 2.3) wäre dies beispielsweise möglich bei der Beantragung von Kindergeld, Mutterschaftsgeld und Elterngeld. Hier liegen sowohl die relevanten Zeitpunkte wie auch das zugrunde liegende Einkommen den Behörden vor und können – unter Einbeziehung der Krankenkasse oder des Bundesamtes für soziale Sicherung sowie der Meldebehörde – direkt überführt werden. Zwar ist das Elterngeld eine Antragsleistung, aufgrund der Erfahrungen kann jedoch davon ausgegangen werden, dass dies Eltern generell in Anspruch nehmen. Hier würde eine Opt out-Klausel eine Vereinfachung schaffen, die mit dem Bescheid über die Antragsgewährung zugesandt wird. Nur beispielsweise bei Selbstständigen, wo eine automatisierte Einkommenseinspielung nicht möglich ist, erfolgt die Antragstellung an einer Stelle mit einer automatisierten Durchleitung durch die weiteren anschließenden Antragsprozesse.

Auf der Basis der vorliegenden Daten soll auch eine Prüfung für weitere Sozial- und Transferleistungen erfolgen und die Anspruchsberechtigten hierauf hingewiesen werden. Soweit der Anspruchsberechtigte seine datenschutzrechtliche Einwilligung gegeben hat, kann aus den über die unterschiedlichen Datenquellen bezogenen Daten auch eine Information erfolgen, wenn sich die Ausgangssituation ändern mit dem Hinweis, welche Schritte zu gehen sind. Gleichzeitig erhält das Fallmanagement eine Information hierzu und kann auch direkt intervenieren.

Verhältnis zu den Sozialversicherungsträgern

In dem Szenario bleiben die Sozialversicherungsträger eigenständig erhalten, soweit sie ihre Leistungen aus Versicherungsleistungen heraus erbringen. Gleichzeitig besteht jedoch eine enge Vernetzung. Die Arbeitsvermittlung wird jedoch zu einem integrativen Bestandteil der Beratungsstellen, da sie eine wesentliche Grundlage für die Rückkehr aus dem Leistungsbezug in eigenes Erwerbseinkommen für Transferleistungsempfänger sind (siehe Kapitel 4.6). Die Beratungsstellen erbringen jedoch insofern Dienstleistungen, als die Antragstellung beispielsweise für das Arbeitslosengeld I bei ihnen erfolgen kann und Entscheidungen wie die Definition des Einkommens verbindlich durch die Beratungsstellen beziehungsweise – soweit kein Leistungsbezug vorliegt – durch die Bundesbehörde getroffen werden.

6.3.3. Bewertung

6.3.3.1. Bewertungskriterien

Bewertungskriterium		Bewertung
Zugangsmöglichkeiten	3	<p>Die Zugangsmöglichkeiten für Anspruchsberechtigte werden im Grundsatz als einfach sowohl im digitalen wie im physischen Bereich gesehen. Durch die Konzentration der Beratungskompetenz in einer Hand für die wesentlichen Sozialleistungen wird eine umfassende Beratungsleistung gewährleistet.</p> <p>Nicht inbegriffen sind jedoch die Leistungen der Länder und Kommunen. Hier müssen eigene Lösungen durch diese beiden Ebenen gewährleistet werden, die eine Komplexitätssteigerung bedeuten würde, da auch eine Integration in die monolithische Lösung nicht vorgesehen ist.</p>
Transparenz des Antragsprozesses	5	<p>Durch das monolithische System ist der Antragsprozess in einer Hand und kann jederzeit über das Nutzungskonto eingesehen werden. Der Anspruchsberechtigte kann für die durch die Bundesbehörde administrierten Leistungen jederzeit Unterlagen oder Daten nachreichen, so dass diese unmittelbar in den Antragsprozess übergeben werden können. Insofern wird eine digitale Kommunikation erheblich erleichtert.</p>
Nutzung von Daten	5	<p>Eine hohe Konsistenz der Datennutzung ist gewährleistet. Durch eine systemeigene Speicherung können die Daten für die Leistungsberechnung einheitlich genutzt werden und müssen nicht mehrfach erhoben werden.</p>
Rechtliche Umsetzbarkeit	1	<p>Die rechtliche Umsetzbarkeit wird als problematisch gesehen. Die Lösung kollidiert in seinen zentralen Funktionalitäten mit der grundgesetzlichen Zuweisung der Umsetzung von Bundesgesetzen durch die Länder (Art. 85 GG). Eine verfassungsrechtliche Zuweisung der Umsetzungscompetenz auf den Bund würde die verfassungsrechtliche Ordnung in einem der größten staatlichen Handlungsbereiche umkehren, wozu eine Zweidrittelmehr erforderlich ist. Fraglich ist hierbei jedoch auch, ob das <i>Bundesverfassungsgericht</i> diese Veränderung akzeptiert.³⁰⁴</p> <p>Unabhängig von der verfassungsrechtlichen Umsetzungsproblematik gestaltet sich auch die politische Umsetzung als schwierig. Die Bundesländer haben bereits in der Vergangenheit ihre Vollzugskompetenz verteidigt und auch die Stellungnahmen der Bundesländer und der Kommunalen Spitzenverbände zum Entwurf der Kindergrundsicherungsgesetzgebung zeigen, dass eine</p>

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Bewertungskriterium		Bewertung
		politische Mehrheit hier eher unwahrscheinlich ist.
Einheitliche Rechtsanwendung	5	Der bundeseinheitliche Vollzug gewährleistet eine weitgehend bundeseinheitliche Rechtsanwendung. Lediglich eine regional divergierende Rechtsprechung führt in Teilen zu unterschiedlichen Rechtsanwendungen, die durch die Behörden nachvollzogen werden muss, wenn die zuständigen Bundesgerichte nicht eine Vereinheitlichung herbeiführen.
Technische Umsetzbarkeit	3	<p>Die technische Umsetzbarkeit wird auf der Basis bisheriger Erfahrungen mit monolithischen Systemen als herausfordernd angesehen. Das Beispiel Großbritannien und <i>Universal Credit</i> zeigt, dass ein solches abgeschlossenes System schnell zu einer Zeit- und Kostenfalle werden kann. Beispiele wie <i>Australia Services</i> haben jedoch auch das Gegenteil gezeigt, wenn die Einführung Zug um Zug erfolgt.</p> <p>Da vorliegend zunächst der größte Handlungsdruck bei der Kindergrundsicherung besteht, bietet sich hier die Möglichkeit an, die Entwicklung mit einem Leistungsbereich zu beginnen und diesen Zug um Zug auf andere Leistungs-bereiche zu übertragen. Mit dem <i>IT-Systemhaus der Bundesagentur für Arbeit</i> würden hier bereits auch entsprechende Umsetzungserfahrungen für integrierte Antrags- und Bearbeitungssysteme bestehen, die agil und iterativ fortlaufend weiterentwickelt werden können.</p>
Innovationsfähigkeit	1	Aufgrund einer monolithischen Umsetzung innerhalb eines Systems wird die Innovationsfähigkeit als sehr gering angesehen.
Beratungsfunktionalität	3	Eine Beratung kann nur für die Leistungen erfolgen, die durch die Bundesbehörde administriert werden. Für Leistungen der Bundesländer und Kommunen besitzt die Bundesbehörden nur eine eingeschränkte Beratungskompetenz.
Bewertungspunkte	26	

6.3.3.2. Kindergrundsicherung als Umsetzungsnukleus

Im Rahmen der Umsetzung erfolgt die geplante Kindergrundsicherung bei der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit. Im Vergleich zum Gesetzentwurf der Bundesregierung³⁰⁵ werden die jedoch neben dem Kindergarantie- und dem Kinderzusatzbetrag auch die BuT-Leistung komplett über die Bundesagentur für Arbeit (Familienkasse) administriert. Die Familienkasse der Bundesagentur ist dabei der Nukleus der zukünftigen Bundesbehörde, die die Leistungsverwaltung der aus der Bundesgesetzgebung erwachsenden Leistungen übernimmt. Dies bedeutet auch, dass die

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Verwaltung aus der Bundesagentur für Arbeit herausgelöst wird, was auch zu einer klaren Trennung zwischen beitragsfinanzierten und steuerfinanzierten Leistungen beiträgt.



Abbildung 30 Leistungszuständigkeit Kindergrundsicherung im Szenario A

Die Administration der Leistungsbestandteile des Kindergarantiebetrages findet vollautomatisiert und antragslos statt. Das IT-Systemhaus der BA stellt ein **Ende-zu-Ende-System** bereit, welches alle zentralen Systembestandteile nahtlos miteinander integriert. Vom Onlineservice, über das Workflowmanagement bis hin zur Anbindung externer Datenbanken über einen Datenintermediär sind alle Komponenten durch das monolithische System aufeinander abgestimmt. Das Leitsystem fungiert dabei als Datenempfänger und als Datenlieferant, um derzeit noch die Leistungsverwaltungen der Länder und Kommunen über den Leistungsbezug zu informieren.

Als **Datenempfänger** erhält das System Informationen erfolgt eine direkte Anbindung an die Meldebehörden, die den Vorgang der Geburt oder den Zuzug eines Kindes an die Familienkasse unter Angabe der Erziehungsberechtigten melden, so dass der Bezug des Kindergarantiebetrages durch die Familienkasse eingeleitet werden kann. Sollten die Kontodaten der Eltern nicht vorliegen, werden diese unmittelbar kontaktiert und gebeten, die Angaben zu vervollständigen. Liegen die Daten bereits vor, erfolgt eine unmittelbare antragslose Auszahlung des Kindergarantiebetrages.

Über die Rentenversicherung werden die Daten der Eltern mit den Einkommensdaten verknüpft, so dass ein potenzieller Anspruch auf den Kinderzusatzbetrag und die BuT-Leistungen geprüft werden kann. Ergibt sich daraus, dass ein Anspruch bestehen könnte, erfolgt eine Information an die Eltern des Kindes mit Angabe der weiteren notwendigen Angaben. Die Eltern können diese Daten über die Onlineplattform der Familienkasse vervollständigen und damit den Prozess der Feinberechnung anstossen. Hierzu werden die Daten im Datensatz der Eltern gespeichert, und können bei einem entsprechenden Bedarf überschrieben werden. Nach erfolgter Freigabe und formeller Antragstellung durch die Bezugsberechtigten (in der Regel die Eltern) erfolgt eine digitale Weitergabe an die Sachbearbeitung, die den Antrag prüft und den Bescheid erlässt oder Unterlagen nachfordert. Die Sachbearbeitung soll hierbei die bestehenden Register nutzen können, um die Prüfung soweit als möglich ohne die weitere Kontaktierung der Bezugsberechtigten vornehmen und somit beschleunigen zu können. Systemisch ist vorzusehen, dass eine weitgehend automatisierte

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Vorprüfung erfolgt, so dass durch die Sachbearbeitung weitgehend nur noch eine qualitätsmäßige Kontrolle erfolgt, bevor die Entscheidung bekanntgegeben wird.

In der Funktion als **Datenlieferant** überwacht das System automatisch die eigenen Datenbestände. Bei Änderungen zum Beispiel in der Höhe des ermittelten Zusatzbetrages der Kindergrundsicherung werden die geänderten Werte automatisch via Push-Übertragung an örtliche Behörden wie gemeinsame Einrichtungen (gE) und zugelassene kommunale Träger (zkT) übermittelt, sofern ein laufender Leistungsbezug besteht und dem System bekannt ist.

Die **Auszahlung der Mittel für Bildung und Teilhabe (BuT)** kann ebenfalls online durch die Anbieter der Leistungen wie Sportverbände, lokale Bildungsträger oder die Schulträger beantragt werden. Hierzu erhalten die Bildungsträger über die Eltern einen entsprechenden Zugangscode, mit dem die Auszahlung erfolgen kann. Systemseitig erfolgt hierbei eine Prüfung der ausreichenden Mittel für das Kind und der Anerkennung des Trägers der BuT-Leistungen. Die Eltern erhalten eine unmittelbare Meldung über die Auszahlungsanforderung und müssen dieser digital zustimmen, um zu verhindern, dass einzelne Träger missbräuchlich die Auszahlung anfordern. Das System soll dabei Schnittstellen bereithalten, um aus den IT-Systemen der Träger auch in einem automatisierten Verfahren den Mittelabruf zu ermöglichen.

Wie bereits jetzt im Gesetzentwurf der Bundesregierung dargelegt, baut die Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit ihre **lokale Beratungsstruktur** aus. Vorübergehend kann sie auf die Struktur der Arbeitsagenturen und Jobcenter zurückgreifen. Die Beratungsstellen bieten einerseits die Möglichkeit, insbesondere hinsichtlich des Kinderzusatzbetrages und der BuT-Leistungen die Anspruchsberechtigten und die Bildungsträger der BuT-Leistungen zu beraten. Gleichzeitig können hier auch die Anträge gestellt und geprüft werden. Die Beratungsstellen prüfen dabei verbindlich die bei ihnen eingereichten Unterlagen und entscheiden über den Kinderzusatzbetrag.

In den Beratungsstellen erfolgt entsprechend dem Modell auch die Sachbearbeitung. Nehmen die Bezugsberechtigung eine physische Beratung in Anspruch, soll hier auch bereits unmittelbar die Entscheidung über den Leistungsbezug erfolgen, soweit der Sachbearbeitung alle erforderlichen Unterlagen vorliegen.

6.3.3.3. Auswirkungen auf die Komplexität

Durch die Konzentration der Familien- und Transferleistungen in einer Behörde ergeben sich erhebliche Potentiale für die Reduzierung der Komplexität in der bisherigen Leistungsgewährung. Die Zahl der Behördenkontakte lassen sich weitgehend reduzieren und die Bearbeitungsqualität durch eine integrierte Bearbeitung auch ohne die Umsetzung der Handlungsempfehlungen (Kapitel 1) durch den Einsatz digitaler Assistenzen steigern. Eine Vollautomatisierung bis zur antragslosen Gewährung ist möglich durch die konsequente Nutzung des *once only*-Prinzips.

Aufgrund der fehlenden Einbeziehung der in der Gesetzgebungszuständigkeit der Bundesländer und Kommunen liegenden Leistungen, ist ein gewisses Maß an Komplexität systemimmanent.

Familie 1 – Die traditionelle Familie

Im Gegensatz zu bislang vier Behörden würden in Zukunft lediglich noch zwei Behörden für die Behörden zuständig sein. Durch die Konzentration aller Leistungen in einer Hand auf Bundesebene würden dort alle Familienleistungen wie Kindergeld und Elterngeld beantragt werden können. Diese Unterstützungsleistungen könnten durch eine durchgängige Digitalisierung zudem noch antragslos bearbeitet werden, da

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

	<p>mit der Meldung des Arbeitgebers über den Beginn des Mutterschutzes und der Melde- beziehungsweise Steuerbehörde zur Geburt des Kindes alle Daten einschließlich des zugrunde liegenden Einkommens bei der Bewilligungsbehörde vorliegen.</p> <p>Am Jahresende würde das Finanzamt für die Familie die Steuerabrechnung durchführen. Hier sind jedoch nicht nur Familienleistungen zu berücksichtigen, sondern die gesamte Vermögens- und Einkommenssituation. Dadurch besteht zwar ein zusätzlicher Behördenkontakt, jedoch ist dieser unabhängig vom Bezug von Sozialleistungen indiziert.</p> <p>Aus vier Behördenkontakten würden somit zwei Behördenkontakte, die zudem durch eine weitgehende Digitalisierung und Automatisierung potenziell auf einen Behördenkontakt reduziert werden kann. Dies wirkt sich auch auf die behördlichen Prozesse aus, da eine automatisierte Datenübernahme die Bearbeitungsprozesse weitestmöglich vereinfacht.</p> <p>Lediglich unter Berücksichtigung von zusätzlichen Landesleistungen würden weitere Behörden ins Spiel kommen.</p>
Familie 2 – Der alleinerziehende Vater mit Kind	<p>Für den Vater wäre zukünftig nur noch eine Behörde zuständig, die in der Endausbaustufe alle Leistungen für ihn verwaltet und administriert. Durch die Zusammenführung der Daten in einer Behörde und das integrierte Nutzungskonto, in dem auch durch deren Zustimmung die Mutter integriert werden kann, müssen Einkommens- und Vermögensdaten nur an einer Stelle eingegeben werden und stehen für alle Leistungen zur Verfügung.</p> <p>Grundsätzlich wäre auch eine Meldung der Sozialbehörde an die Finanzbehörde möglich, so dass insbesondere bei Unterschreiten der Einkommensfreibetragsgrenze ein Gang zur Finanzbehörde entfallen kann.</p> <p>Aus sechs Behördenkontakten würde somit ein Behördenkontakt für die gesamte häusliche Gemeinschaft. Auch auf Behördenseite würden die Prozesse durch eine Datenübernahme vereinfacht, in dem beispielsweise die Einkommenssituation nur an einer Stelle geprüft wird und diese Prüfung durch alle anderen Leistungsprozesse übernommen wird.</p> <p>Lediglich unter Berücksichtigung von zusätzlichen Landesleistungen würden weitere Behörden ins Spiel kommen.</p>
Familie 3 – Die Patchworkfamilie	<p>Für die Familie wären in dem neuen Modell lediglich noch zwei Behörden zuständig. Die Beantragung und Auszahlung des Mutterschaftsgeldes durch die Krankenkasse kann durch die</p>

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

	<p>Arbeitgebermeldung zudem vollautomatisiert und die Auszahlung antragslos erfolgen, so dass der Behördenkontakt potenziell auf einen reduziert werden kann.</p> <p>Durch die Zusammenführung der Daten würden auch im häuslichen Verbund die Einkommensdaten an einer Stelle erhoben und geprüft und wären für alle anderen Leistungen dann verbindlich. Ein mehrfacher Nachweis der Einkommensdaten würde dadurch entfallen.</p> <p>Lediglich unter Berücksichtigung von zusätzlichen Landesleistungen würden weitere Behörden ins Spiel kommen.</p>
--	---

Tabelle 6 Auswirkungen im Szenario A auf die Komplexität der Personas

6.4. Szenario B: Autonomie trifft Zusammenarbeit – Nutzung gemeinsamer Strukturen

6.4.1. Kontext

Grundlage des Szenarios ist eine weiterhin verteilte Zuständigkeit für den Verwaltungsvollzug der einzelnen Sozialleistungen, jedoch eine Zusammenführung des Erstkontaktes der Anspruchsberechtigten sowohl auf technologischer Basis wie im Rahmen der physischen Beratungskompetenzen.

Die technologische Basis eines gemeinsamen Online Portals basiert auf einem offenen System, in dem in einem Ökosystem die unterschiedlichen Komponenten von ihren Aufgaben her definiert werden, dieses Ökosystem jedoch herstelleroffen ist, soweit gewisse Mindeststandards erfüllt werden. Das Online Portal selbst stellt der Bund im Rahmen seiner gesetzgeberischen Kompetenz nach Art. 91c GG zur Verfügung und finanziert dies auch. Innerhalb des Online Portals erfolgt ein strukturierter Datenaustausch, der einerseits zentrale Daten unter anderem aus den Steuerbehörden einspielt, innerhalb des Sozialleistungssystems aber auch einen Datenaustausch zwischen den Leistungsträgern ermöglicht, um darauf aufbauend Leistungen soweit möglich automatisiert berechnen zu können.

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen



Abbildung 31 Zusammenspiel von Policy Setting und Leistungsvollzug im Szenario B

Innerhalb des Systems wird die zentrale Beratungskompetenz bei den Kommunen angesiedelt, die über integrierte Sozialbürgerhäuser die Beratungsfunktionalitäten bündeln und umfassend gegenüber den Anspruchsberechtigten anbieten. Die Sozialbürgerhäuser nehmen gebündelt alle Leistungsanträge entgegen und leiten diese digital an die jeweils zuständigen Behörden über das Online Portal weiter.

6.4.2. Beschreibung zentraler Aspekte

Das Szenario basiert auf einem herstelleroffenen System der digitalen Beantragung und Bearbeitung der einzelnen Leistungen, in dem aufgrund der Basis der Funktionalitäten sechs Komponenten definiert sind:

- **Online Dienste³⁰⁶:** Online Dienste sind die für den Anspruchsberechtigten sichtbare Antragsmaske als eine Art Antragscockpit. Die einzelnen Behörden können hier im Hintergrund einzelne Online Dienste etablieren, die über das Cockpit gesteuert werden und intuitiv durch die einzelnen Antragsformulare geführt werden. Die Antragsformulare sollen hierbei in der Lage sein, bereits bestehende Daten, z.B. Einkommens- und Mietdaten, zu übernehmen, soweit sie entweder aus der Anbindung weiterer Register eingespielt werden können oder über bereits bestehende Antragsverfahren innerhalb des Systems vorhanden sind.
- **Fachverfahrensebene:** Die Fachverfahrensebene ist in dem Ökosystem die Ebene der Leistungsbearbeitung. Hierbei ist durch die Hersteller vorzusehen, dass die Fachverfahren in der Leistungsberechnung die Berechnungsmodelle anderer Leistungen berücksichtigen, soweit dies für die einzelnen Leistungselemente erforderlich ist.
- **Speicherkomponenten:** Dem Once Only-Prinzip folgend erfolgt die Datenhaltung innerhalb des Ökosystems, um einen standardisierten Austausch zwischen den Fachverfahren zu ermöglichen, sie in den Online Dienste zur Antragstellung zu integrieren und einen hohen Automatisierungsgrad zu gewährleisten.
- **Schnittstellen:** Für alle Komponenten besteht eine Verpflichtung, dass sie miteinander kommunizieren und einen schnittstellengestützten Austausch von Daten gewährleisten. Die

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

technologischen Anforderungen sind durch die Governance-Funktionen des Ökosystems zu definieren und bilden die Zugangsvoraussetzung zu dem Ökosystem.

- **Übertragungswege / Registeranbindung:** Innerhalb des Systems erfolgt eine datenschutzgerechte und den Anforderungen des BSI folgende Etablierung zur IT-Sicherheit entsprechende Etablierung von Übertragungswegen.
Hier erfolgt auch die Anbindung weiterer Register (Registeranbindung), wie u.a. auch die Einbeziehung von Steuerdaten zur Einkommensermittlung oder der Mietspiegelfunktionalitäten der Gemeinden zur Ermittlung von Mietdaten.
- **Zentrale Dienste:** Die Komponente wird insbesondere durch das OZG 2.0 vorgegeben.³⁰⁷ § 3 OZG-E hat hier bereits zum Inhalt, dass der Bund ein zentrales Tool für die Authentifizierung und Identifizierung vorgibt. Das Ökosystem nutzt hier plattformunabhängig die digitale Identifizierungsmöglichkeit für alle Online Dienste, die im Rahmen der Umsetzung des OZG für Verwaltungsdienstleistungen angeboten werden. Derzeit ist dies die Bund ID und das Elster-Unternehmenskonto (Organisationskonto)³⁰⁸, welches auch im Sozialbereich für Selbstständige elementar ist. Zu den zentralen Diensten zählt auch das Cockpit, über welches Anspruchsberechtigte zentrale alle Antragsverfahren steuern können und welches die jeweiligen Onlinedienste verfügbar macht.

Innerhalb des Ökosystems gibt es zentral bereitgestellte Elemente und Elemente, die durch die jeweils zuständigen Behörden eingebracht und administriert werden. Dem Grunde ist das Ökosystem dafür konzipiert, die durch den Bundesgesetzgeber vorgegebenen Leistungen zu administrieren. Es ist jedoch gleichzeitig dafür offen, dass die durch die Länder und Kommunen etablierten Leistungen in das Antrags- und Bearbeitungssystem integriert werden können und auch die im Ökosystem vorhandenen Daten für die eigene Bearbeitung nutzen können.

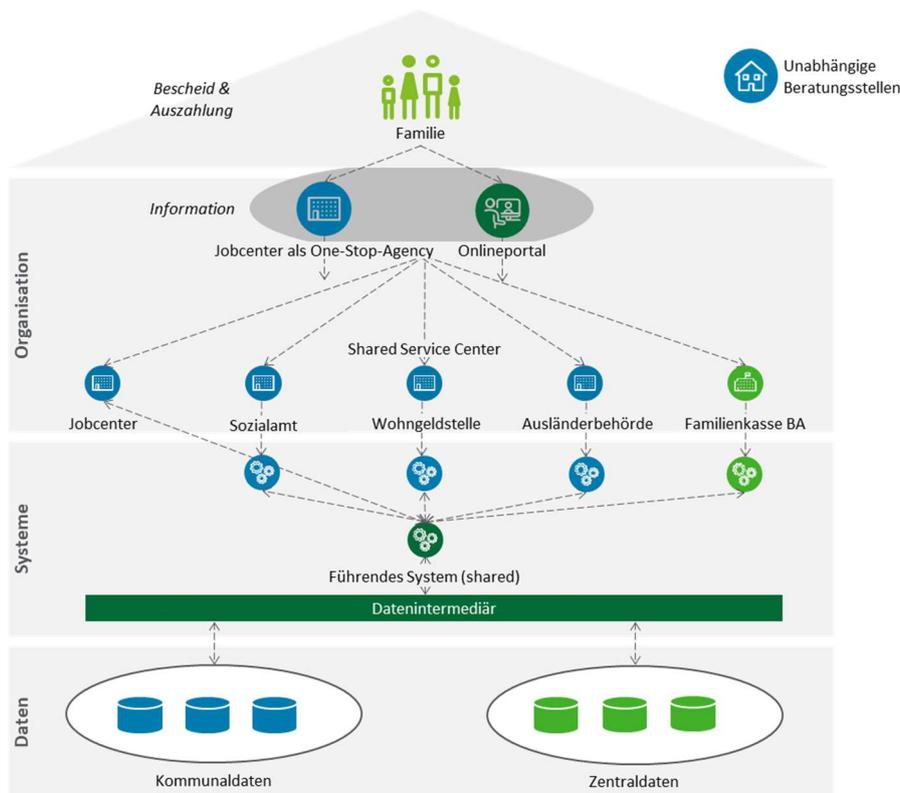


Abbildung 32 Strukturorganisation im Szenario B

Governancefunktionalitäten innerhalb des Systems

Die Governancefunktionalitäten innerhalb des Ökosystems liegen hier beim Bund, der über seine Gesetzgebungsfunktion nach Art. 91c GG bereits heute die Gesetzgebungszuständigkeit verbunden mit der Finanzierungsverpflichtung besitzt. Die Governancefunktionalität umfasst hierbei drei zentrale Aufgaben:

- 1) Mit der **Bereitstellung der zentralen Dienste** schafft der Bund die Voraussetzung für die Nutzung des Ökosystems als Interface zwischen Anspruchsberechtigten und Behörden. Die Etablierung der Bund ID ist hier bereits gesetzlich vorgegeben und dient als einheitlicher Authentifizierungs- und Kommunikationskanal über alle staatlichen Dienstleistungen ebenenunabhängig hinweg. In der Frage der Bund ID ist das Ökosystem auf externe Komponenten angewiesen, deren Nutzung jedoch vor dem Hintergrund eines standardisierten Zugangs zu staatlichen Dienstleistungen unabhängig des Leistungscharakters und der Lebenslage sinnvoll und zielführend ist. Es besteht an dieser Stelle keine systemische Veranlassung, ein eigenes Authentifizierungs- und Kommunikationssystem zu implementieren.

Die Cockpit-Funktionalität muss innerhalb des Ökosystems erst geschaffen werden. Sie bietet jedoch die Möglichkeit, ein für den Anspruchsberechtigten einheitliches Erscheinungsbild und damit eine einheitliche Nutzendenreise zu gewährleisten, die der Gesetzgeber mit dem OZG verlangt. Innerhalb der Cockpitfunktion können unterschiedliche Online Dienste für die Leistungen der Behörden angesprochen und Grunddaten wie Adresse und Kontoverbindung aus dem persönlichen Nutzerkonto direkt eingespielt werden. Durch das Ökosystem und die Registeranbindung können auch bereits Daten wie die Einkommensdaten übernommen und durch KI-Technologien analysiert werden. Dem Anspruchsberechtigten kann dadurch beispielsweise bei der Eingabe der Miethöhe mitgegeben werden, ob sich seine Miete im Rahmen der ortsüblichen Miete bewegt oder weitere Unterlagen erforderlich sind, um die Unterstützung für Wohnungsleistungen in Anspruch nehmen zu können.

Ergänzend obliegt dem Bund die Bereitstellung von Instrumenten der KI innerhalb des Ökosystems, welches sowohl für Antragstellende im Rahmen des Antragsprozesses als auch für Behörden zur Antragsbearbeitung verfügbar ist.

- 2) **Etablierung der erforderlichen Standards**, damit die einzelnen Komponenten miteinander kommunizieren können. Diese Standards sind durch alle Komponenten zwingend einzuhalten und bilden einen der wesentlichen Qualitätsstandards, die als Zugangsvoraussetzungen einzuhalten sind.
- 3) Durch die Governancefunktion erfolgt die Definition von zentralen **Qualitätsstandards**, die den Zugang zum Ökosystem regeln. Grundlage hierfür ist, dass innerhalb der Komponentenzuordnung die Behörden eigenständig entscheiden, welche Dienste von welchem Hersteller sie nutzen. Die Qualitätsstandards dienen neben der Erfüllung der im EfA-Standard definierten Entwicklungskriterien auch der Sicherstellung der Erfüllung der Anforderungen an den Datenschutz und die IT-Sicherheit.

Wer diese Governancefunktionalitäten übernimmt, muss durch den Gesetzgeber entschieden werden. Anbieten würde sich hier als etablierte Organisation der IT-Planungsrat und als zuständige Vollzugsstelle die FITKO.

Cockpit als Antragsassistent

Das Cockpit ist die zentrale Funktionalität für Antragstellende, in dem sie sowohl ihre Basisdaten (zum Beispiel: Adresse, Personaldaten, Bankverbindung) verwalten als auch die unterschiedlichen Sozialleistungen ansteuern können. Durch eine Integration in KI-gestützte Elemente können sie über

thematische Fragen die jeweiligen Leistungen, die im Rahmen ihrer Lebenslage verfügbar sind, ansteuern und beantragen. In das Cockpit integriert ist ein Antragsassistent, der den Anspruchsberichten unterstützt, die Anträge auszufüllen und notwendige Dokumente – auch aus einem Dokumentenspeicher – anzufügen. Durch die Nutzung eines Datenspeichers besteht die Möglichkeit, bereits durch eine Behörde geprüfte und festgestellte Daten und Dokumente zu übernehmen und somit den Prüfaufwand zu reduzieren.

In das Cockpit sind auch solche Personen integrierbar, für die ein Anspruchsberechtigter eine Antragsberechtigung beispielsweise aufgrund des Sorgerechts hat oder im Familienverbund eine gemeinsame Beantragung von Sozialleistungen vornehmen können soll.

Integriert in das Cockpit ist eine Beratungsfunktionalität, in die jederzeit ein – als Shared Service organisierter – digitaler Beratungsservice integriert ist, welche beim Ausfüllen der Anträge unterstützen und auch auf die zuständige Beratungsstelle (Sozialbürgerhäuser) für eine integrative Beratung direkt weiterleiten kann. Gleichzeitig ist in das Cockpit die Bund ID integriert, um einen Austausch zwischen dem Anspruchsberechtigten und den entscheidungsberechtigten Behörden in formeller Weise sicherzustellen.

Das Cockpit soll dabei offen gestaltet werden, dass auch die Sozialversicherungsträger integriert werden können.

Herstellerunabhängige Entwicklung von Komponenten

Grundlage des Szenarios ist die Herstellerunabhängigkeit des Systems, wobei sich diese den Standards und Qualitätsanforderungen zu unterwerfen haben. Vor dem Hintergrund der in dem Szenario liegenden Autonomie der Verwaltungsbehörden kann keine einheitliche IT-Lösung auch auf der Ebene einer Verwaltungsleistung vorgegeben werden. Hinzu kommt, dass die Offenheit für Sozialleistungen der Bundesländer und Kommunen bereits eine Unabhängigkeit von der Präferenzierung bestimmter IT-Lösungen erfordert.

Die Hersteller müssen mit einer Integration in das Ökosystem allerdings die erforderlichen Standards für die Kommunikation und die Qualität erfüllen.

Nutzungsverpflichtung für Sozialbehörden

Bereits heute kann der Bund gem. Art. 91c Abs. 5 GG zur Etablierung eines übergreifenden Zugangs zu Verwaltungsdienstleistungen des Bundes und Länder Vorgaben machen, soweit er für seine Finanzierung aufkommt. Der Bund stellt in diesem System die Basis bereit, die über die Komponentenstruktur realisiert wird. Teil dieser Bereitstellungsaufgabe ist es dabei, die Zentralen Dienste, sowie die Speicher- und Übertragungskomponenten zu standardisieren.

Über die durch ihn bereitgestellte Plattform gewährleistet der Bund, dass alle Sozialleistungen hierüber angeboten werden und ein bundesweit einheitlicher Zugang besteht. Damit hätten Anspruchsberechtigte unabhängig von ihrem Wohnort eine digitale Eingangsstelle und für die in diesem Bereich tätigen Behörden der drei staatlichen Ebene eine Datendrehscheibe, in der der Austausch zwischen den Behörden stattfindet.

Offenheit für Leistungen der Länder und Kommunen

Die Offenheit des Systems ermöglicht, dass auch weitere Verwaltungsleistungen der Länder im Sozialbereich angebunden werden können. Hierbei liegt die Annahme zugrunde, dass die Staatsqualität der Bundesländer eine eigene Zuständigkeit nicht vollkommen ausschließbar macht und kommunale Leistungen zur Teilhabe am Sozialleben weiterhin gewollt sind.

Entsprechend dem OZG muss gewährleistet sein, dass auch solche Leistungen digital beantragt werden können (§ 1 Abs. 1 OZG). Ohne die Möglichkeit der Integration wären Länder und Kommunen verpflichtet, eigene Lösungen bereit zu stellen, was für Anspruchsberechtigte zu einer Erhöhung der Komplexität führen würde. Sie würden zudem durch ein einheitliches Antragsportal insoweit verwirrt, da sie die Erwartung haben, dass dort alle staatlichen Leistungen des Sozialbereiches verfügbar sind. Gleichzeitig besteht die Möglichkeit durch eine Integration, dass hier auch in einem vereinfachten Verfahren die bereits vorhandenen Daten, insbesondere Daten zum Einkommen, genutzt werden können.

Shared Services als gemeinsame Einrichtung der angebundenen Behörden

Shared Services bieten die Möglichkeit, trotz differierender Zuständigkeit Services durch die Nutzung von Skaleneffekten gemeinsam zu erbringen. Diese trifft vor allem auf für kleine Behörden zu, die durch die Nutzung von Shared Services zum Beispiel bei der Erstellung von Berechnungen oder bei der Prüfung von Unterlagen als Unterstützung der Beratungszentren Fachwissen bündeln und gemeinsam nutzen können. Hierdurch werden auch die Beratungsstellen von Routinen entlastet und können sich auf ihre Beratungs- und Entscheidungsfunktionalitäten konzentrieren.

Etablierung von Sozialbürgerhäusern auf kommunaler Ebene

Auch in diesem Szenario spielt die physische Beratung eine zentrale Rolle. Die Stellungnahmen zur Kindergrundsicherung haben deutlich gemacht, dass eine solche lokal angesiedelte Beratung vor dem Hintergrund des insbesondere Transferleistungen nutzenden Klientels zwingend ist und auch dem gesetzlichen Anspruch einer sowohl digital als auch physischen Antragsmöglichkeit folgt. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass der Beratungsauftrag der Behörden (§ 14 SGB I, § 25 VwVfG³⁰⁹) auch bürgernah umgesetzt wird. Eine rein digitale Lösung wird diesem gesetzgeberischen Anspruch nicht gerecht.

Aufbauend auf der bisher bereits bestehenden Leistungskonzentration auf der kommunalen Ebene und der Ortsnähe erfolgt die Verortung der physischen **Beratungsfunktionalitäten** bei den Kommunen, die hierbei auch eine Unterstützung über eine digitale und KI-gestützte Antragsassistenten nutzen und die Anlaufstelle für soziale Notsituationen sind. Sie haben in diesem Rahmen die Möglichkeit, Überbrückungshilfen im Rahmen der Antragsberatung zu gewähren, soweit dies akut notwendig ist und eine Antragsbearbeitung nicht abgewartet werden kann.

Gemeinsame Datennutzung, Data Governance und Registerintegration

Das System verfügt daher über eine klar geregelte Data Governance. Diese stellt sicher, dass die Datenverwaltung, Datenschutzrichtlinien und Zugriffskontrollen im Gesamtsystem und über alle Mandanten hinweg konsistent und effektiv umgesetzt werden, um Datenintegrität und -sicherheit zu gewährleisten. Entscheidend für die erfolgreiche Nutzung der durch KI unterstützten System-Bestandteile ist deren kontinuierliche Pflege. Systemimmanent ist sichergestellt, dass die eingesetzten Lösungen aktuell, präzise und diskriminierungsfrei bleiben. Die durch das System angebotene Nutzung großer Sprachmodelle (Large Language Modell, LLM) verfügt durch kontinuierliches Monitoring, Evaluation und Retraining/Finetuning über stets aktuelles domänenspezifisches Wissen, das die inhaltlich und juristisch korrekte Navigation der Nutzenden sicherstellt.

Um Daten für alle Fachverfahren und Online-Dienste nutzbar zu machen, besteht eine Datendrehscheibe als **Datenintermediär**, an die auch externe Datenquellen wie die Sozialversicherungen, die Meldebehörden und die Finanzbehörden angeschlossen sind. Dadurch soll reibungslose, datenschutz- und IT-sicherheitsgerechte Fluss der Daten zwischen verschiedenen System-Bestandteilen und Mandanten ermöglicht und externe Daten nutzbar gemacht werden.

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Durch Zugriffsberechtigungen, Verschlüsselung, Protokollierung und Authentifizierungsmechanismen wird die korrekte Verwendung der Daten sichergestellt.

6.4.3. Bewertung

6.4.3.1. Bewertungskriterien

Bewertungskriterium		Bewertung
Zugangsmöglichkeiten	5	Die Lösung gewährleistet einen umfassenden Zugang zu allen staatlichen Sozial- und Transferleistungen unabhängig von der gesetzgeberischen und Vollzugsebene.
Transparenz des Antragsprozesses	3	Technisch ist durch eine Rückspielung in das Nutzerkonto die Sichtbarkeit für den Bearbeitungsstand möglich. Dies bedarf jedoch zusätzlicher bidirektionaler Schnittstellen, die ein fortlaufenden Rückspielen der Daten aus den Fachverfahren ermöglichen.
Nutzung von Daten	3	Durch die Verknüpfung von Daten innerhalb des Ökosystems und die Anbindung an relevante externe Datenregister wird die Umsetzung des Once Only-Prinzips gewährleistet. Die in
Rechtliche Umsetzbarkeit	5	<p>Die rechtliche Umsetzbarkeit ist hier durch die Nutzung bereits bestehender Kompetenzzuweisung und der bundesgesetzlichen Möglichkeit des Art. 91c GG für die Einrichtung und den Betrieb von informationstechnischen Systeme bereits heute gewährleistet. Es entfällt ein Eingriff in die verfassungsrechtliche Ordnung und konzentriert die politische Auseinandersetzung auf die in den Handlungsempfehlungen (Kapitel 1) gegebenen Voraussetzungen.</p> <p>Die Etablierung des Governance-Rahmens erscheint vor dem Hintergrund der bereits bestehenden gesamtstaatlichen Einrichtungen wie dem IT-Planungsrat und der FITKO³¹⁰ schnell umsetzbar. Hierbei sind Bund und Länder gemeinsam vertreten, wobei der Bund aufgrund der Kompetenzzuweisung des Art. 91c GG die Finanzierung zu übernehmen hat.</p> <p>Das Szenario berücksichtigt hierbei insbesondere auch die grundgesetzlich geschützte kommunale Autonomie (Art. 28 GG), die insbesondere die innere Organisation und somit auch den Einsatz von IT-Lösungen umfasst.</p>
Technische Umsetzbarkeit	5	Die technische Umsetzung ist gewährleistet. Der Bund beziehungsweise die von ihm beauftragte Organisation, z.B. die FITKO, können die zentralen Komponenten rasch einrichten und für die Kindergrundsicherung umsetzen. Die Fachverfahrenshersteller haben die Möglichkeit, ihre

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Bewertungskriterium		Bewertung
		Fachanwendungen in das Ökosystem einzubringen und stehen hier im Wettbewerb. Durch die verteilte Lösungsentwicklung wird sichergestellt, dass eine der monolithischen Lösung innewohnenden zeitlichen Abfolge nicht erforderlich ist. Die nutzenden Behörden können die durch die Hersteller bereit gestellten Lösungen Zug um Zug in das Ökosystem integrieren.
Einheitliche Rechtsanwendung	3	<p>Es wird in den einzelnen Rechtsbereichen nur bedingt eine einheitliche Rechtsanwendung geben. Lediglich in den Fällen, in denen der Leistungsvollzug bei Bundesbehörden liegt, ist eine bundeseinheitliche Rechtsanwendung möglich, die lediglich durch regional ausdifferenzierte Rechtsprechung divergieren kann.</p> <p>Für die Leistungen, die im Landes- oder kommunalen Vollzug liegen, werden wir in der Vergangenheit auch eine divergierende Rechtsanwendung aufweisen.</p>
Innovationsfähigkeit	5	Die Innovationsfähigkeit besteht innerhalb des Systems und ist durch die herstelleroffene Zugangsmöglichkeit sehr hoch. Die Hersteller konkurrieren hierbei um die beste Lösung. Da die Umsetzung innerhalb des Ökosystems erfolgt und eine gemeinsame Speicherkomponente beinhaltet entfällt auch die bisher vorhandene Scheu vor der Migration auf neue Lösungen. Die Migration erfolgt im Ökosystem durch die standardisierte Nutzung der unterschiedlichen Komponenten.
Beratungsfunktionalität	4	Durch die Integration der Sozialleistungen aller Ebenen an einer Stelle ist eine umfassende Beratung gewährleistet, soweit es sich um die physische Beratungsfähigkeit handelt. Die umfassende digitale Beratungskompetenz ist davon abhängig, inwieweit die Bundesländer und Kommunen ihre Verwaltungsdienstleistungen über das zentrale Portal abbilden.
Bewertungspunkte	33	

6.4.3.2. Kindergrundsicherung als Umsetzungsnukleus

Zwischen der Bundesagentur für Arbeit (Familienkasse) und den Kommunen erfolgt hier eine geteilte Zuständigkeit: Während die Familienkasse die Leistungsverwaltung vornimmt, erfolgt in der bestehenden Struktur der SGB XII-Behörden der Kommunen die Beratung der Anspruchsberechtigten.

Die Administration des **Kindergarantiebetrages** als einkommensunabhängige Leistung erfolgt in demselben Verfahren wie in Szenario A. Durch die automatisierte Datenübermittlung ist grundsätzlich eine Einbindung der Beratungsstellen der Kommunen nicht erforderlich. Die Beratungsstellen dienen jedoch als Auskunftsstellen und können in den Prozess eingreifen, wenn beispielsweise bei der Datenübermittlung Fehler auftreten.

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Hinsichtlich des Kinderzusatzbetrages werden die Bezugsberechtigten (in der Regel die Eltern) darüber informiert, dass einerseits die gesetzliche Möglichkeit der Antragstellung besteht und gleichzeitig über einen potenziellen Anspruch informiert. Wie in Szenario A werden in der Bundesagentur für Arbeit die relevanten Daten miteinander verknüpft, um – wie im Gesetzentwurf zum Kindergrundsicherungscheck angelegt – eine Information auszugeben.

Die Beantragung des Kinderzusatzbetrages erfolgt in einem digitalen Verfahren, wie es bereits in Szenario A beschrieben wurde. Eine Veränderung im digitalen Prozess ist hier aufgrund der Entscheidung bei der Bundesagentur für Arbeit nicht erforderlich.

Die **Beratungsfunktionalitäten** werden bei den Kommunen aufgebaut und sollen dort bei den Stellen angesiedelt werden. Damit wird gewährleistet, dass die Beratungsfunktionalitäten mittelfristig an einer Stelle zusammengezogen werden und eine integrierte Beratung über die Möglichkeiten der Sozialleistungen übernimmt. Die Kommunen können hier bereits mit Inkrafttreten die Beratungsfunktionalitäten zur Kindergrundsicherung mit den sonstigen in ihrer Zuständigkeit liegenden Leistungen verknüpfen. Durch die Anbindung an die kommunale Leistungsverwaltung kann so bereits frühzeitig eine integrierte Beratung zum Leistungsanspruch im Verbund der häuslichen Gemeinschaft erfolgen, da die überwiegende Zahl der Leistungen insbesondere im Transferleistungsbereich bei den Kommunen angesiedelt sind.

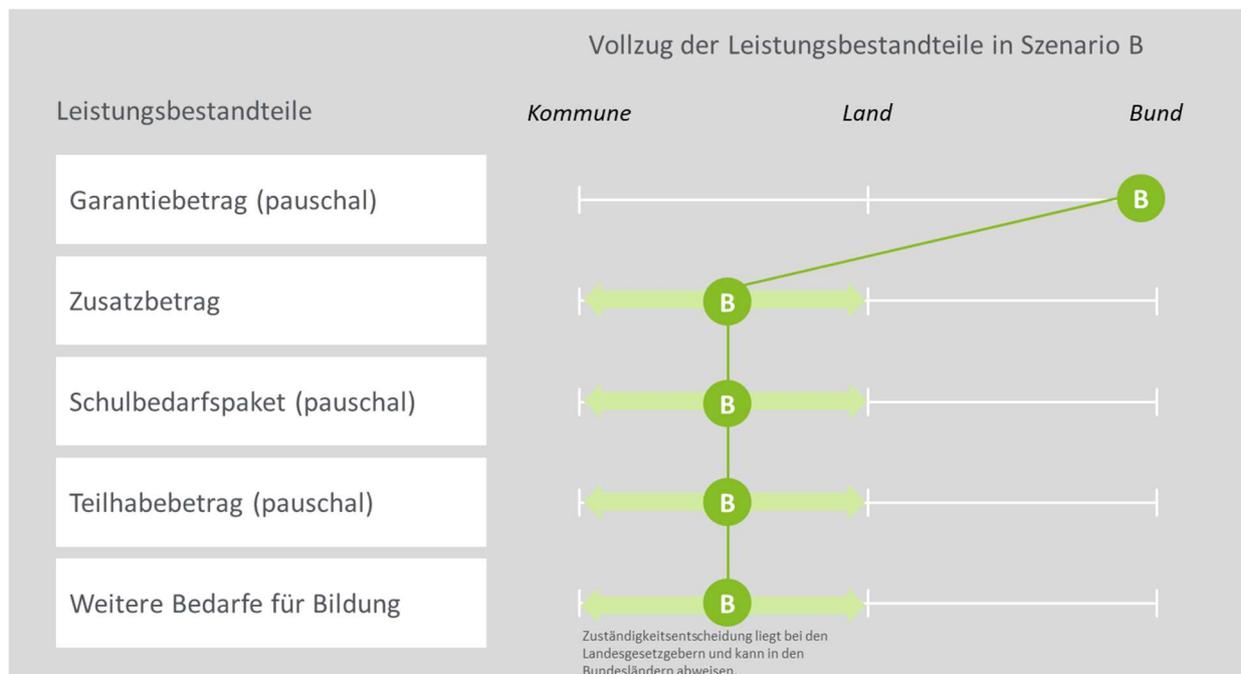


Abbildung 33 Leistungszuständigkeit Kindergrundsicherung im Szenario B

Die Beratungsstellen erhalten sollen die Anträge auf den Kinderzusatzbetrag und die BuT-Leistungen mit der Beratung unmittelbar an die Bundesagentur für Arbeit digital weitergeben können. Sie nehmen hier auch eine Prüfung der Unterlagen wie den Einkommens- und Mietnachweisen vor, so dass diese Unterlagen nicht mehr an die Bundesagentur für Arbeit übermittelt werden müssen. Die Entscheidung der Beratungsstellen ist hierbei verbindlich.

Die Administration der Leistungen des Kindergarantie- und -zusatzbetrages sowie der BuT-Leistungen erfolgt wie in Szenario A in der Bundesagentur für Arbeit. Auch im weiteren Verfahren stehen die Beratungsstellen der Kommunen jedoch für die Anspruchs- und Bezugsberechtigten zur Verfügung.

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Um diese Beratungsfähigkeit zu gewährleisten, erhalten sie einen eigenen Zugang zum System der Bundesagentur für Arbeit, um fundiert Auskunft geben zu können. Mit dem Ausbau des Portals soll auch eine Cockpit-Funktionalität entwickelt werden, in dem die Beratungsstellen Zugang zu den relevanten Daten haben.

6.4.3.3. Auswirkungen auf die Komplexität

Durch eine konsequente Digitalisierung und die Etablierung von kommunalen Beratungszentren lässt sich die Komplexität auch ohne die Umsetzung der Handlungsempfehlungen (Kapitel 1) deutlich reduzieren und sowohl für Anspruchsberechtigte wie Behörden eine Erleichterung in der Beantragung und Bearbeitung von Sozialleistungen erreichen. Wie bereits in Szenario A (siehe Kapitel 6.3.3.3) besteht die Möglichkeit, einen Teil der Leistungen automatisiert und antragslos zu bearbeiten.

Für die Anspruchsberechtigten kann jedoch der Leistungsbezug und damit auch die Entscheidung durch verschiedene Behörden eine Komplexität in der Nachvollziehbarkeit der Entscheidung bedeuten. Hierbei ergeben sich für die Beratungsstellen ein höherer Bedarf, um die Entscheidungen verständlich zu machen.

Die Integration der kommunalen und Landesleistungen schafft auch an den Stellen eine Reduzierung der Komplexität, wo die Gesetzgebungszuständigkeit bei den Bundesländern oder Kommunen liegt. Sie können sowohl im Beantragungsprozess wie auch in der Antragsbearbeitung unmittelbar mit einbezogen werden.

Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.	<p>Analog zu Szenario A (Kapitel 6.3.3.3) lassen sich die Behördenkontakte aus lediglich noch zwei Kontakte reduzieren. Die weitgehende antragslose Bearbeitung ist auch in diesem Falle für alle Leistungen rund um die Geburt eines Kindes möglich.</p> <p>Durch die Übertragung der Beratungsfunktionalitäten auf die Kommunen besteht die Möglichkeit, die Landes- und kommunalen Leistungen mit in den Beratungs- und Beantragungsprozess einzubeziehen und dadurch die Reduzierung der Komplexität zu erhöhen.</p> <p>Der Kontakt zur Finanzbehörde wird auch weiterhin aufgrund der Steuergestaltungsmöglichkeiten erforderlich sein, die vielfach außerhalb des Sozialbereiches liegen.</p>
Familie 2 – Der alleinerziehende Vater mit Kind	<p>Analog zu Szenario 1 (Kapitel 6.3.3.3) lassen sich für die Familie durch die integrierte Antragstellung die Zahl der Behördenkontakte auf nur noch einen Behördenkontakt reduzieren. Auch hier ist eine Meldung an die Finanzbehörden hinsichtlich der Unterschreitung des Steuerfreibetrages möglich. Leistungen des Bundeslandes und der Kommune können in den Beratungsprozess mit einbezogen werden, so dass dies gemeinsam erfolgen kann.</p>
Familie 3 – Die Patchworkfamilie	Die Situation gleicht der Situation der Familie 2.

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Tabelle 7 Auswirkungen im Szenario B auf die Komplexität der Personas

6.5. Szenario C: Organisierte Unabhängigkeit – Kommunale Eigenverantwortung

6.5.1. Kontext

Grundlage des Szenarios ist die Konzentration des Vollzugs aller Sozialleistungen – mit Ausnahme der Sozialversicherungen – bei den Kommunen und die Etablierung der Kommunen als One Stop Agency gegenüber den Anspruchsberechtigten. Die Kommunen – Landkreise und kreisfreie Städte – stellen hier sowohl den physischen und digitalen Zugang als auch den Leistungsumsetzung sicher. Sie entwickelt eigene Prozesse und Strategien, nutzen eigenständig bereitgestellte IT-Systeme und entwickeln ihr Angebot auf der Basis der lokalen Anforderungen unter Integration der Gesetzgebung von Bund und Ländern weiter.

Als One-Stop-Agency organisieren sie alle Verwaltungsprozesse im Hintergrund. Jede Kommune entwickelt Prozesse und Strategien, in welchen die lokalen Bedürfnisse und Besonderheiten stark zum Ausdruck kommen. Die Nähe zu den Familien und den örtlichen Bedingungen ermöglicht eine individuelle und bedarfsgerechte Beratung, so dass jedes Kind die bestmögliche Unterstützung erhält. Unterschiede in der Leistungserbringung zwischen den Kommunen werden deutlich. Im Falle Krisen können die Kommunen schnell und flexibel auf lokale Bedürfnisse reagieren, da sie direkten Zugang zu den betroffenen Familien vor Ort haben.

Die Kooperation der Kommunen insbesondere für die Etablierung von digitalen Lösungen soll hierbei gefördert werden. Deren Nutzung unterliegt jedoch der kommunalen Autonomie, wobei die Kommunen bestimmte gesetzgeberische Anforderungen, insbesondere aus dem OZG und der Registermodernisierung, zu gewährleisten haben.

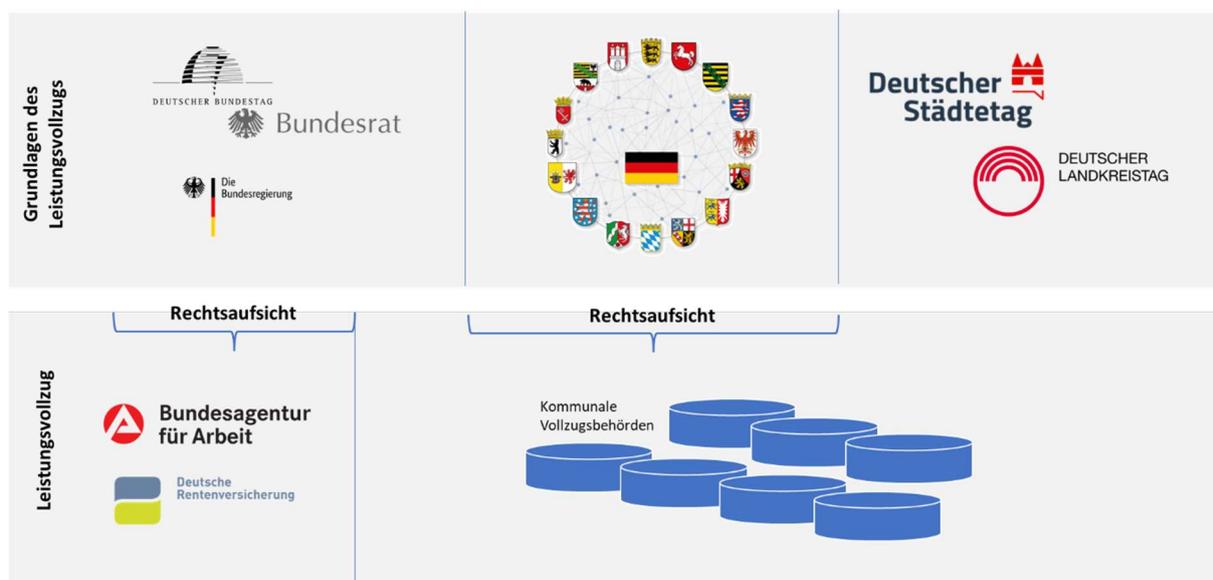


Abbildung 34 Zusammenspiel zwischen Policy Setting und Leistungsvollzug im Szenario C

Innerhalb dieses Szenarios sind die Kommunen in der Umsetzung autonom und setzen den Leistungsvollzug wie auch die Sicherstellung der Digitalisierungs- und Beratungsqualität in eigener

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Kompetenz um. Die regulären Aufsichtsfunktionen bleiben erhalten, so dass die Länder über die Rechtsaufsicht Einfluss auf den Leistungsvollzug nehmen können.

Insgesamt würde sich sowohl durch den Leistungsvollzug der Kommunen in eigener Verantwortung, die Steuerung durch die länderimmanente Rechtsaufsicht und die wesentlich stärker divergierende Rechtsprechung eine regional unterschiedliche Rechtsanwendung ergeben.

6.5.2. Beschreibung zentraler Aspekte

Innerhalb des Szenarios liegt der Leistungsvollzug komplett bei den Kommunen auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte. Ähnlich wie in Szenario 1 (Kapitel 6.3.2) würden alle Leistungen in der Kommune als einer Behörde konzentriert. Über die gesetzliche Grundlage des § 1 Abs. 1 OZG sind die Kommunen jedoch verpflichtet, alle Leistungen digital anzubieten. Anders als in Szenario 1 würden die Kommunen die Leistungen des Bundeslandes und der Kommune mit in die Leistungsgestaltung einbeziehen und daher das Beratungs- und Leistungsangebot noch einmal verbreitern.

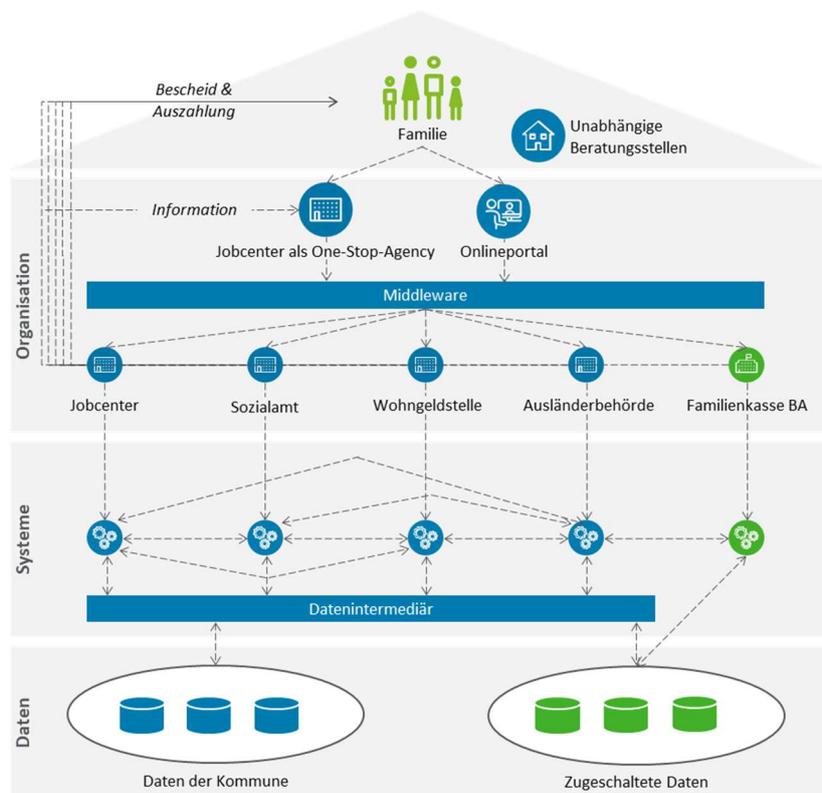


Abbildung 35 Strukturorganisation im Szenario C

Digitalisierung und Automatisierung

Die Digitalisierung erfolgt auf der Basis des § 1 Abs. 1 OZG durch die Kommunen in eigener Verantwortung. Zur Nutzung verpflichtet sind die Kommunen jedoch gem. § 2 Abs. 5 und 6, § 3 OZG (Novelle)³¹¹ hinsichtlich der Authentifizierungs- und Identifizierungsmöglichkeit über das Bürger- oder Organisationskonto. Hier besteht eine enge Verknüpfung mit dem Zugang zu allen Verwaltungsleistungen der Behörden in Deutschland, so dass dessen Nutzung aus übergeordnetem Interesse erforderlich ist.

Darüber hinaus sind die Kommunen jedoch in der Gestaltung der Online Dienste frei. Zwar besteht im Rahmen des EfA-Prinzips die Möglichkeit der Zusammenarbeit. Die Nachnutzung geschieht jedoch auf freiwilliger Basis.³¹² Die Anforderungen an die Digitalisierung entsprechen jedoch denen in Szenario 1. Die **Zusammenarbeit in der Entwicklung und Bereitstellung** erfolgt hier auf freiwilliger Basis.

Interkommunale Zusammenarbeit und verpflichtende Elemente

Die Anforderungen an ein Onlineportal sind technologisch sehr hoch, um einerseits den vollständigen Informationsanspruch sicherzustellen als auch die notwendige technologische Reife zu erlangen, die ein integriertes Portal verlangt. Bund und Länder können hier auch unmittelbar einzelne Komponenten, soweit sie gesetzlich nicht bereits vorgegeben sind wie die Bund ID, anbieten.

Um die Investitionen gerade bei kleinen Behörden wirtschaftlich tragen zu können, sollen die Kommunen darin gefördert werden, die **interkommunale Zusammenarbeit** auszubauen und gemeinsam die Onlineplattformen zu entwickeln. Bereits heute bietet die Struktur der IT-Dienstleister der Kommunen eine Basis, um gemeinsame Entwicklungsplattformen zu ermöglichen.

Der Bund definiert jedoch auch die **Standards**, um den Komponentenbetreibern wie den Fachverfahrensherstellern zu ermöglichen, Schnittstellen voranzuplanen und zu entwickeln, um eine schnelle Integration zu ermöglichen. Die durch den Bund definierten Standards sind auch die Voraussetzung, um **Register wie die Finanz- und Rentenbehörden** anzuschließen. Die Kommunen schaffen auf dieser Basis auch die Voraussetzung, um die bei ihnen vorliegenden Daten anbinden und über die eigene Verwaltung hin integrieren zu können.

Beratungsfunktionalitäten

Mit dem Szenario fällt die Vollzugs- und Beratungskompetenz in einer Behörde zusammen. Die Kommunen bieten in ihrem Bereich Beratungsfunktionalitäten an und können hierbei sich auch auf freie Träger beziehen, die im Auftrag der Kommune die physische Beratung anbieten und als solche auch Zugriff auf das Onlineportal erhalten. Die freien Träger fungieren in diesem Fall dann als beliebige Unternehmen und würden die vollständigen Funktionen der kommunalen Beratungsstelle übernehmen.

Die kommunale Autonomie wird in der Organisation der physischen Beratung dahingehend eingeschränkt, dass die Kommunen eine integrierte Beratung anbieten müssen und somit auch rechtskreisübergreifend die Anspruchsberechtigten die Möglichkeit erhalten, zu den ihnen zustehenden Leistungen Informationen und die Antragsmöglichkeiten zu erhalten. Unabhängig davon kann die Kommune sich intern selbst organisieren und entscheiden, ob sie beispielsweise einen Shared Service gemeinsam mit anderen Kommunen für die Antragsbearbeitung nutzen will. Den Kommunen ist eine solche Form der Antragsbearbeitung bereits heute vertraut.³¹³ Die bereits heute personell sehr dünn besetzten Kommunen haben daraus die Möglichkeit, standardisierte Vorgänge bis hin zu ganzen Antragsstrecken im Hintergrund durchzuführen und somit auch die Beratungskompetenz zu stärken. Gleichzeitig können zentrale Funktionen wie die Rechtsgestaltung als Unterstützung für die örtlich zuständigen Sachbearbeitungen so gebündelt und spezialisierter erbracht werden, dass die Qualität deutlich erhöht wird bei einer hohen Kosteneffizienz.

6.5.3. Bewertung

6.5.3.1. Bewertungskriterien

Bewertungskriterium		Bewertung
Zugangsmöglichkeiten	3	<p>Die Zugangsmöglichkeiten zu allen sozialen Dienstleistungen ist durch die Integration der Beratungs- und Verwaltungsfunktionen bei den Kommunen gewährleistet. Dabei kommt es nicht darauf an, dass unterschiedliche Kommunen unterschiedliche digitale Instrumente nutzen, da der Anspruchsberechtigte jeweils nur bei seiner Kommune sowohl Beratungs- wie auch Antrags-funktionalitäten nutzt. Er hat somit eine einheitliche Nutzerreise und eine integrierte Antragsmöglichkeiten.</p> <p>Erschwert wird die Zugangsmöglichkeit jedoch in solchen Fällen, wo familiäre Verbände über mehrere Kommunen verteilt liegen. Dies kann beispielsweise bei Scheidungsfamilien der Fall sein, wo auch weiterhin Unterhaltsverpflichtungen bestehen, die die Leistungsgewährung für einzelne Familienmitglieder beeinflussen. Hier müssen durch ein Interaktionsoptionen sichergestellt werden, dass ein Austausch stattfindet und die Antragstellung nicht wesentlich erschwert wird.</p>
Transparenz des Antragsprozesses	5	<p>Durch das monolithische System ist der Antragsprozess in einer Hand und kann jederzeit über das Nutzungskonto eingesehen werden. Der Anspruchsberechtigte kann für die durch die Bundesbehörde administrierten Leistungen jederzeit Unterlagen oder Daten nachreichen, so dass diese unmittelbar in den Antragsprozess übergeben werden können. Insofern wird eine digitale Kommunikation erheblich erleichtert.</p>
Nutzung von Daten	3	<p>Die Nutzung von Daten zwischen den Fachverfahren ist gewährleistet durch das monolithische System innerhalb einer kommunalen Lösung. Dabei besteht auch die Möglichkeit der Anbindung an externe Register wie beispielsweise die Steuerbehörden, während beispielsweise der Mietspiegel innerhalb der Kommune besteht und somit frei von externen Schnittstellen innerhalb der lokalen Architektur eingebunden werden kann.</p> <p>Eine Herausforderung stellt jedoch die übergreifende Nutzung von Daten z.B. durch die Rentenversicherung dar. Hier müssen besondere Schnittstellen geschaffen werden, um den Austausch zu gewährleisten.</p>
Rechtliche Umsetzbarkeit	5	<p>Im Gegensatz zu Szenario 1 wird die Umsetzbarkeit als vergleichsweise einfach angesehen, da sie der grundgesetzlichen Vollzugszuweisung folgt und die bisher bestehenden Ausnahmen der Bundesverwaltung auflöst.</p>

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Bewertungskriterium		Bewertung
		<p>Dies folgt dem generellen Interessenansatz der Länder, so dass – unter der Voraussetzung der finanziellen Regelung – hier deren Zustimmung erwartet werden kann und eine Änderung des Grundgesetzes nur dort notwendig ist, wo Kompetenzen vom Bund wieder in die generelle Vollzugskompetenz der Länder überführt werden muss.</p> <p>Vorliegend muss der Bundesgesetzgeber auch seine Gesetzgebungszuständigkeit im Rahmen des Art. 91c GG in Anspruch nehmen, die einer Zustimmung der Länder bedürfte.</p>
Technische Umsetzbarkeit	3	<p>Die technische Umsetzbarkeit ist im Grundsatz gewährleistet, durch die Etablierung von technologischen Systemen auf lokaler Ebene jedoch erschwert. Insbesondere kommen hier auch nicht gemeinsam nutzbare Instrumente wie eine lernende KI Technologie nicht von selbst zum Tragen, sondern müssen im Sinne einer effektiven Verwaltung durch die Kommunen vereinbart werden.</p> <p>Problematisch ist im Rahmen des Szenarios, dass Basiskomponenten jeweils getrennt entwickelt werden müssen und Synergien nicht genutzt werden können.</p>
Einheitliche Rechtsanwendung	1	<p>Die Rechtsanwendung wird sich in dem Szenario heterogen gestalten. Einerseits vollziehen die Kommunen die Leistungsgewährung in eigener Verantwortung (eigener Wirkungskreis), so dass sie auch selbstständig den Schwerpunkt in der Ausgestaltung setzen können und werden. Die Rechtsaufsicht der Länder hat ausschließlich die Möglichkeit, rechtswidrige und nicht ermessensgerechte Entscheidungen zu revidieren. Eine bundeseinheitliche Anwendungspraxis ist dadurch nicht mehr gegeben.</p> <p>Gleichzeitig wird die Rechtsprechung sich aufgrund der unterschiedlichen Rechtsanwendungspraxis auch unterschiedlich entwickeln.</p>
Innovationsfähigkeit	1	<p>Die Innovationsfähigkeit ist eingeschränkt. Zwar würde die Nutzung unterschiedlicher Systeme im Grunde eine hohe Innovationsfähigkeit ermöglichen. Allerdings stellt die getrennte Systemlandschaft für die Umsetzung ein Hindernis dar, weil die Umstellung auf eine andere Lösung mit einem vergleichsweise hohen Migrationsaufwand verbunden ist. In der Realität handelt es sich – ähnlich wie in Szenario 1 – um ein monolithisches System mit allen darin liegenden Nachteilen.</p>
Beratungsfunktionalität	5	<p>Durch die Integration der Sozialleistungen aller Ebenen an einer Stelle ist eine umfassende Beratung gewährleistet, soweit es sich um die physische Beratungsfähigkeit handelt. Die umfassende digitale Beratungskompetenz ist dadurch</p>

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Bewertungskriterium		Bewertung
		gewährleistet, dass die Kommunen ein eigenes Interesse haben, diese über die von Ihnen entwickelten Portale zu integrieren.
Bewertungspunkte	26	

6.5.3.2. Kindergrundsicherung als Umsetzungskern

Die Leistungsverwaltung für alle Bestandteile der Kindergrundsicherung geht in dem Szenario komplett auf die Kommunen über.

Der Kindergarantiebtrag soll – wie auch bei Szenario A und B – antragslos ausgezahlt werden. Die Meldebehörden übermitteln unmittelbar an die zuständige Leistungsverwaltung die Geburts- oder Zuzugsmeldung. Im Falle des Zuzugs sind die Daten der vorher zuständigen Gemeinde zu übermitteln, um in einem vollautomatisierten Verfahren die dortige Leistungsverwaltung über den Zuständigkeitswechsel zu informieren, den dortigen Leistungsbezug einzustellen und den Leistungsbezug in der nunmehr zuständigen Kommune zu beginnen. Hierbei werden durch die bisherige Leistungsverwaltung auch der Zeitpunkt der Leistungseinstellung mitgeteilt, um einen nahtlosen Übergang zu gewährleisten. Die bisher zuständige Leistungsverwaltung übermittelt dabei alle mit der Leistungsgewährung erforderlichen Daten wie beispielsweise den Kontodaten.



Abbildung 36 Leistungszuständigkeit Kindergrundsicherung im Szenario C

Um den Kinderzusatzbetrag und die BuT-Leistung prüfen zu können, erfolgt entsprechend des 5. Abschnitts des BKG-E eine Verknüpfung mit den Einkommensdaten der Eltern. Auf der Basis der Wohnsitzangaben sollen die Mietdaten aus dem Mietspiegel mit einbezogen werden, um eine fundierte Auskunft geben zu können. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Mietspiegeldaten lediglich Durchschnittswerte sind. Mit der Mitteilung über die Leistung des Kindergarantiebtrags informiert die Kommune die Bezugsberechtigten über die Möglichkeit eines potenziellen Anspruchs auf den Kinderzusatzbetrag und die BuT-Leistungen und bittet die

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Bezugsberechtigten um die noch erforderlichen Nachweise. Diese können über das Antragsportal der Kommune oder die Beratungsstellen eingereicht werden.

Die Kommunen richten hier gleichzeitig **Beratungsstellen** ein. Diese sollen mit den bestehenden Leistungen in der Zuständigkeit der Kommunen verknüpft werden, um einen One Stop Shop bereits in dieser früheren Phase zu ermöglichen. Die Beratungsstellen selbst verfügbaren über die möglichen Zugriffe auf die Datensysteme der Kommune, um ein komplettes Bild des Leistungsbezuges über die Rechtskreise hinweg zu entwerfen.

6.5.3.3. Auswirkungen auf die Komplexität

Durch die Konzentration der Familien- und Transferleistungen ebenenübergreifend in einer Behörde ergeben sich erhebliche Potentiale für die Reduzierung der Komplexität in der bisherigen Leistungsgewährung; insbesondere, wenn alle Beteiligten im Zuständigkeitsbereich einer Kommune wohnen. Die Zahl der Behördenkontakte lassen sich weitgehend reduzieren und die Bearbeitungsqualität durch eine integrierte Bearbeitung auch ohne die Umsetzung der Handlungsempfehlungen (Kapitel 1) durch den Einsatz digitaler Assistenzen steigern. Eine Vollautomatisierung bis zur antragslosen Gewährung ist möglich durch die konsequente Nutzung des *once only*-Prinzips. Der Einsatz KI-gesteuerter Unterstützung ist jedoch in seinem Lerneffekt begrenzt, weil nur ein Teil der Daten in die Lerneffekte einfließt.

Durch die Zusammenführung der Zuständigkeit in einer Behörde und in einem Beratungszentrum wird die Komplexität des Leistungsvollzugs sowohl für Bürgerinnen und Bürger wie für Behörden in ähnlicher Weise wie in Szenario A deutlich reduziert. In Szenario C tritt jedoch noch eine weitere Reduzierung ein, weil durch die Ansiedlung auf unterster Ebene auch die Leistungen des jeweiligen Landes und der Kommune mit in den Beratungs- und Leistungsvollzug integriert werden können. Dieser Effekt ist auch im digitalen Bereich erkennbar, dass die jeweilige Kommune einen Anreiz hat, diese Leistungen auf ihrer Präsenz mitzuveröffentlichen. Eine Integration der gemeindlichen Leistungen, die strukturell unterhalb der Leistungen der örtlichen Träger in den Landkreisen liegen, ist hier auch durch die räumliche Nähe und die engen Abstimmungsmöglichkeiten möglich, so dass die Gemeinden keine eigenen Vollzugsbehörden mehr benötigen, sondern den Landkreis mit dem Vollzug beleihen können. Insbesondere bei dem insgesamt relativ geringen Volumen gemeindlicher Sozialleistungen erscheint dies unproblematisch, wobei hier die kommunale Selbstverwaltung der Gemeinden dies nicht zwingend vorgibt.

Die örtlichen Träger sind zudem bei einer Ansiedlung auf dieser Ebene auch in der Lage, die Sozialleistungen mit weiteren Leistungen zu verknüpfen. Dies betrifft für Familien insbesondere die Anmeldung und Finanzierung zu Kindergärten und Horten. Die Beiträge sind hier häufig an das Einkommen gebunden. Die Daten liegen bei Leistungsempfängenden hier bereits vor und brauchen für diesen Kreis nicht gesondert erhoben zu werden.

Familie 1 – Die traditionelle Familie

Analog zu Szenario 1 (Kapitel 6.3.3.3) lassen sich die Behördenkontakte aus lediglich noch zwei Kontakte reduzieren. Die weitgehende antragslose Bearbeitung ist auch in diesem Falle für alle Leistungen rund um die Geburt eines Kindes möglich.

Durch die Übertragung der Beratungsfunktionalitäten auf die Kommunen besteht die Möglichkeit, die Landes- und kommunalen Leistungen mit in den Beratungs- und Beantragungsprozess einzubeziehen und dadurch die

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

	<p>Reduzierung der Komplexität zu erhöhen.</p> <p>Der Kontakt zur Finanzbehörde wird auch weiterhin aufgrund der Steuergestaltungsmöglichkeiten erforderlich sein, die vielfach außerhalb des Sozialbereiches liegen.</p>
Familie 2 – Der alleinerziehende Vater mit Kind	<p>Analog zu Szenario 1 (Kapitel 6.3.3.3) lassen sich für die Familie durch die integrierte Antragstellung die Zahl der Behördenkontakte auf nur noch einen Behördenkontakt reduzieren. Auch hier ist eine Meldung an die Finanzbehörden hinsichtlich der Unterschreitung des Steuerfreibetrages möglich. Leistungen des Bundeslandes und der Kommune können in den Beratungsprozess mit einbezogen werden, so dass dies gemeinsam erfolgen kann.</p> <p>Die Komplexität wird dann erhöht, wenn beispielsweise die Kindsmutter außerhalb der Gemeinde lebt. Hinsichtlich der Unterhaltssicherung oder der Erziehungsleistungen ergeben sich hier zusätzlicher Abstimmungsbedarf.</p>
Familie 3 – Die Patchworkfamilie	<p>Die Situation gleicht der Situation der Familie 2. Durch eine integrierte Antragstellung lassen sich die Behördenkontakte deutlich reduzieren. Gleichzeitig besteht die Möglichkeit, dass die Kontaktbehörde die Beratung für Sozial- und andere Leistungen durch eine integrierte Beratung konzentrieren kann auf den tatsächlichen Hilfebedarf und beispielsweise Jugendhilfemaßnahmen. Dadurch können auch angrenzende Leistungen einbezogen werden in den Gesamthilfeplan für die Familie.</p> <p>Anstimmungsbedarfe ergeben sich, wenn die anderen Elternteile im Zuständigkeitsbereich eines anderen Trägers leben.</p>

Tabelle 8 Auswirkungen im Szenario C auf die Komplexität der Personas

6.6. Zuständigkeit für das Policy Setting

Alle drei Szenarien haben in den Beratungsfunktionalitäten eine Zentralisierung mindestens für die Leistungen des Bundes zum Ziel. Daraus folgt, wie die Rechts- und Fachaufsicht für den Leistungsvollzug und damit das Policy Setting, also die gesetzgeberische Zuständigkeit und die Konkretisierung des Leistungsvollzugs, geregelt ist. Allein auf Bundesebene sind unmittelbar sechs Ressorts unmittelbar mit den hier behandelten Leistungen berührt. Durch die Leistungsverteilung auf die drei staatlichen Ebenen potenziert sich diese Gestaltung. Da perspektivisch die Beratung von Versicherungsleistungen in die Beratungszentren denkbar ist, werden an dieser Stelle auch die Sozialversicherungen einbezogen.

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

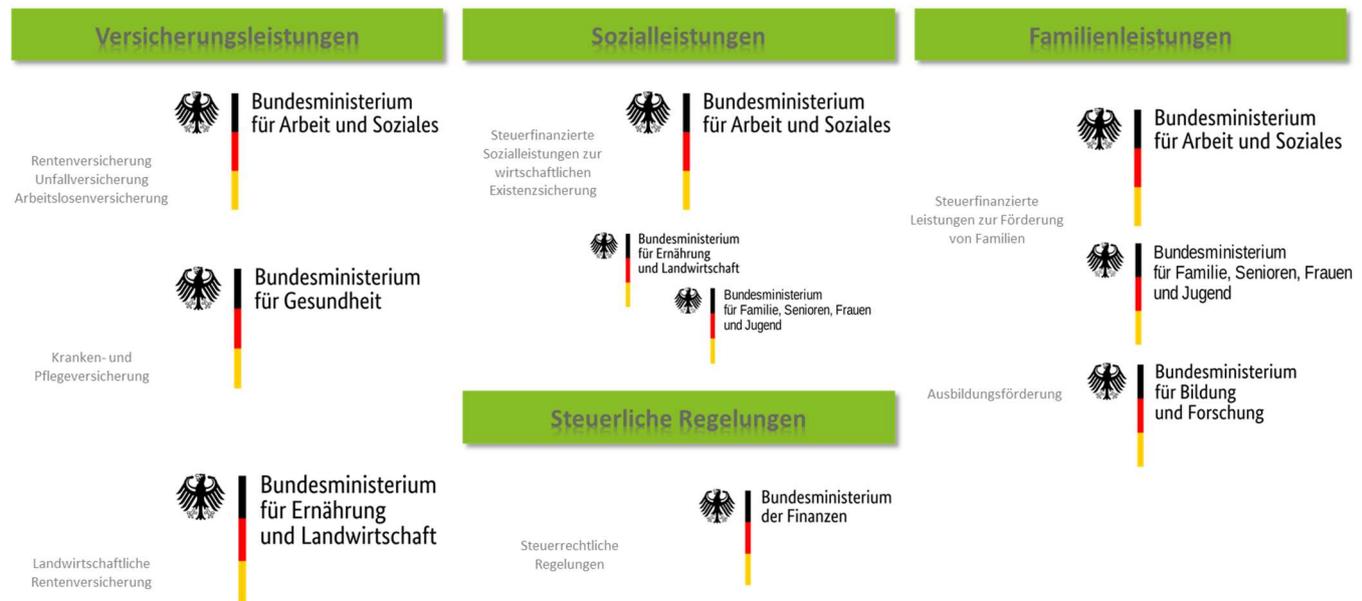


Abbildung 37 Policy Setting Zuständigkeiten auf Bundesebene

Wie das Beispiel Australien und die bisherige Form der Struktur der örtlichen und überörtlichen Strukturen zeigt, schließt ein zentraler Vollzug in einer Behörde die Thematik des Policy Setting in unterschiedlichen Ressorts nicht aus. Vor dem Hintergrund der Politikgestaltung, die inhaltlich über die Ausgestaltung von Sozialleistungen hinaus geht, ist es auch sinnvoll, dass thematisch zuständige Ressorts mit der gesetzgeberischen Gestaltung verantwortlich bleiben, um die Leistungsgewährung von der Politikgestaltung beispielsweise durch nicht-monetäre Politikgestaltung nicht abzukoppeln.

Hinzu kommt, dass die Konzentration in einem Ressort organisatorisch zu einer bereits aufgrund der Größe nicht mehr steuerbaren Behörde wird, koppelt man diese nicht von der generellen, also auch nicht-monetären, Politikgestaltung ab. Beide Optionen sind grundsätzlich denkbar, schafft jedoch erhebliche Friktionen:

- **Konzentration der gesamten Politikgestaltung in einem Ressort:** In einem solchen Szenario würde eine Behörde geschaffen, die aufgrund der Größe von mehreren tausend Beschäftigten in zahlreichen unterschiedlichen Bereichen nicht mehr durch die politische Ebene steuerbar ist. Im Haushaltsplan 2023 waren für die sechs oben bezeichneten Bundesministerien rund 7.500 Stellen vorgetragen. Entscheidend ist jedoch weniger die Größe, sondern die thematische Vielfalt, die durch einen Ressortchef faktisch nicht zu überblicken ist.

Es würden sich zwangsweise auf der Ebene der Staatssekretärs- und Abteilungsebene, so dass die Zersplitterung weiterhin, nur auf einer anderen Ebene bestehen bleibt und gleichzeitig die politische Verantwortlichkeit faktisch nicht mehr gegeben ist.

- **Ausgliederung der monetären Leistungen und Konzentration in einem Ressort:** Durch eine Konzentration der monetären Leistungsgestaltung wären die Abstimmungs- und Definitionsprozesse einfacher und gleichzeitig besteht die Chance, die Leistungen konsequenter so zu schneiden, dass es weniger Schnittstellen zwischen den Leistungen bestehen.

Gleichzeitig würde die Gestaltung der Sozialleistungen jedoch von der allgemeinen Politikgestaltung abgekoppelt und durch neue Schnittstellen die Integration der monetären von den nicht-monetären Elementen abgetrennt. Die differierende Ressortverantwortlichkeit

würde unterschiedliche Politikansätze folgen, die in der Leistungsgestaltung der jeweiligen Politikfelder ein komplexes Austarierungsprozedere erfordern würden.

Hinzu tritt, dass die Verbindung zwischen Steuer- und Sozialleistungen zwei systematisch unterschiedliche Systeme in einer strategischen Ausrichtung behandelt würden. Die bisherige Trennung hat unterschiedliche Betrachtungsperspektiven eingebracht, die durch eine Verknüpfung in einem Ressort entfallen würden.

Beide Modelle weisen daher grundsätzliche Fehlentwicklungen auf, die einen erheblichen Koordinationsaufwand im politischen Raum verursachen und eine Steuerbarkeit im Gesamtsystem nur begrenzt verstetigen.

Das australische Modell (Kapitel 5.2) einer zentralen Vollzugsbehörde mit getrennten Policy Setting-Strukturen, die auch die Fachaufsicht beinhalten, besteht dagegen in begrenzten Formen bereits heute sowohl im Sozialbereich als auch im allgemeinen Verwaltungsbereich. So vollzieht die Bundesagentur für Arbeit unter der Fachaufsicht des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend auch bislang die Kindergeldzahlungen und das Bundesverwaltungsamt die Rückforderung der Ausbildungsbeihilfen. In **Szenario A** würde dies aufgrund der identischen Staatsebene (Bund) nach bereits bewährten Regularien umgesetzt werden können. Insbesondere in **Szenario C** müssten die Umsetzungsregularien jedoch komplett neu entwickelt werden, da das Grundgesetz einen direkten Durchgriff auf die kommunale Ebene nicht zulässt. Die Rechts- und Fachaufsicht liegt in diesen Fällen bei den Landesbehörden, wenn der Bund über die grundgesetzlichen Möglichkeiten der Bundesauftragsverwaltung (Art. 85 GG) auch eine Durchgriffsmöglichkeit hätte. Möchte man den Ländern und Kommunen jedoch nicht bewusst Spielräume im Leistungsvollzug schaffen, ist eine unmittelbare Fachaufsicht u.a. durch die Möglichkeit von Vollzugsanweisungen zu schaffen. Dabei ist jedoch die bisherige Ausgestaltung der Bundestagsauftragsverwaltung zu prüfen, da hier die jeweilige Einbindung des Bundesrates eher schwerfällig erscheint und hier auch die Weisungsmöglichkeiten generell über die Länder erfolgt.

Einfacher wäre die Umsetzung im **Szenario B**. Die Beratungszentren wären nicht die Entscheidungsträger, sondern müssten sich in ihrer Beratungsleistung an den Vorgaben der originär zuständigen Behörden orientieren. Damit wäre die bisherige Struktur der Aufsichts- und Weisungsfähigkeit nicht durchbrochen. Die Schwierigkeit bestünde jedoch darin, eine in jeder Einzelleistung konsistente Beratungsqualität zu gewährleisten, die die jeweilige Weisungslage berücksichtigt.

Insgesamt machen alle drei Modelle eine Neutarierung der Aufsichts- und Weisungsfunktionen erforderlich, die auch in die grundgesetzliche Ordnung eingreifen, jedoch in der Policy-Setting-Zuständigkeit keine Veränderung erzeugen.

Fussnoten

- ²⁸⁰ Marian Jonda, Szenario-Management digitaler Geschäftsmodelle - Skizze einer Geschäftsmodellierung am Beispiel von Mobile-Health-Dienstleistungen – (Dissertation), Oldenburg 2004, S. 34 (<https://d-nb.info/974181315/34>, Abruf: 29.09.2023).
- ²⁸¹ nach: Marian Jonda, Szenario-Management digitaler Geschäftsmodelle (2004), S. 36.
- ²⁸² Gemeinsam digital – Teilhabe für ALLE?, medienkompass.de 11.04.2022 (<https://medienkompass.de/gemeinsam-digital-teilhabe-fuer-alle>, Abruf: 15.10.2023)
auch: 8. Altenbericht der Bundesregierung, Deutscher Bundestag Drucksache 19/21650, S. 116.
- ²⁸³ Sybille Reidl / Jürgen Streicher / Marlene Hock / Beatrix Hausner / Gina Waibel / Franziska Gürtl, Digitale Ungleichheit . Wie sie entsteht, was sie bewirkt ... und was dagegen hilft, Wien 2020, S. 9.
- ²⁸⁴ Marlen Schubert, Bürgergeld: Digitale Ausgrenzung – mehr als ein Fünftel lebt ohne Internetzugang, Der Westen online 18.04.2023 (<https://www.derwesten.de/politik/buergergeld-paritaetischer-studie-internet-einkommensschwach-id300492128.html>, Abruf: 15.10.2023).
- ²⁸⁵ Siehe Deutscher Bundestag, Drucksache 18/11135, S. 91.
- ²⁸⁶ OECD, One-Stop Shops for Citizens and Business, Paris 2020, S. 13.
- ²⁸⁷ Benedict Bender / Moreen Heine, Government as a Platform? Constitutive Elements of Public Service Platforms; in: Kö, A. / Francesconi, E. / Kotsis, G. / Tjoa, A.M., Khalil, I., Electronic Government and the Information Systems Perspective. Cambridge 2021, S. 1.
- ²⁸⁸ Maria A. Wimmer, A European perspective towards online one-stop government: the eGOV project, Electronic Commerce Research and Applications 1 (2002) 92–103 (94).
- ²⁸⁹ Peter Kuhn / Matthias Buchinger / Dian Balta / Florian Matthes, Barriers of applying Government as a Platform in Practice: Evidence from Germany; in: Proceedings of the 55th Hawaii International Conference on System Sciences, Honolulu 2022, S. 2643.
- ²⁹⁰ OECD, One-Stop Shops for Citizens and Business, S. 13.
- ²⁹¹ Siehe: Deutscher Bundestag, Drucksache 18/7457 und Drucksache 18/8434
Mit der Übertragung der Berechtigung sollte eine einheitliche Rechtsfortbildung in allen Verwaltungsverfahren gewährleistet werden.
- ²⁹² In § 31a SGB X wird dies dadurch umschrieben, dass „kein Anlass besteht, den Einzelfall durch Amtsträger zu bearbeiten“. Hiermit war insbesondere gemeint, dass kein Ermessens- und Beurteilungsspielraum besteht und keine besondere Subsumtion des Tatbestandes erforderlich ist (Drucksache 18/8434, S. 121). Für den Gesetzgeber standen hier insbesondere die Erhöhung der Sozialleistungen im Mittelpunkt, bei denen keine neue Sachverhaltsprüfung erforderlich ist.
- ²⁹³ Mario Martini / David Nink, Wenn Maschinen entscheiden ... - vollautomatisierte Verwaltungsverfahren und der Persönlichkeitsschutz, NVwZ – Extra 10/2017, S. 1-14 (3).
- ²⁹⁴ Mario Martini / David Nink, Subsumtionsautomaten ante portas? – Zu den Grenzen der Automatisierung im verwaltungsrechtlichen (Rechtsbehelfs-) Verfahren, DVBl 2018, S. 1128-1138 (1129).
Markus Ludwigs / Annika Velling, Vollautomatisierte Verwaltungsakte im deutschen Recht; in: Ludwigs / Muriel Ciceri / Velling, Digitalization as a challenge for justice and administration, , Abhandlungen zum Öffentlichen Recht 1, Würzburg, 2023, S. 41.
- ²⁹⁵ Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 17/1046, S. 121.
- ²⁹⁶ Eine Ermessensreduktion auf Null meint, dass der Behörde zwar grundsätzlich für ihre zu wählende Rechtsfolge ein Ermessen zusteht. Im konkreten Fall kann sie jedoch aus bestimmten Gründen lediglich eine richtige Entscheidung treffen, womit sie in ihrer Rechtsfolgenbestimmung gebunden ist.
- ²⁹⁷ Markus Ludwigs / Annika Velling, Vollautomatisierte Verwaltungsakte im deutschen Recht; S. 47.
- ²⁹⁸ Markus Ludwigs / Annika Velling, Vollautomatisierte Verwaltungsakte im deutschen Recht; S. 46.
- ²⁹⁹ Thorsten Siegel, Elektronisches Verwaltungshandeln – Zur den Auswirkungen der Digitalisierung auf das Verwaltungsrecht, Juristische Ausbildung 9 (2929, S. 920-931 (929).
- ³⁰⁰ Europäische Kommission, Weißbuch: Zur Künstlichen Intelligenz – ein europäisches Konzept für Exzellenz und Vertrauen, COM(2020) 65 final, S. 1.
- ³⁰¹ vgl. COM(2021) 206 final, S. 12f..
- ³⁰² aus: Sarah Becker / Björn Bringmann, Digitale Ethik und vertrauen in neue Technologien 2023 (<https://www2.deloitte.com/de/de/pages/innovation/contents/digitale-ethik-und-vertrauen-in-technologien.html>, Abruf: 19.11.2023).
- ³⁰³ Tino Schuppan, Shared Service Center; in: Sylvia Veit / Christoph Reichard / Göttrik Wewer: Handbuch der Verwaltungsreform, München 2019, S. 301.
- ³⁰⁴ Zur verfassungsrechtlichen Ausgestaltung und Anforderungen an die Optionskommunen: BVerfG, Urteil vom 07.10.2014, 2 BvR 11641/11.
- ³⁰⁵ Bundesrat, Drucksache 505/23.
- ³⁰⁶ In der OZG Novelle (Deutscher Bundestag, Drucksache 20/8093) erfolgt eine Legaldefinition eines Online Dienstes. Sie soll zukünftig als § 2 Abs. 8 in das OZG aufgenommen werden.
- ³⁰⁷ In der OZG Novelle (Deutscher Bundestag, Drucksache 20/8093) erfolgt eine Legaldefinition eines des Postfaches (§ 2 Abs. 7) und der Bund ID (Nutzerkonto, § 2 Abs. 5).

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

³⁰⁸ § 3 Abs. 4 Nr. 2 i.V.m. § 2 Abs. 5, 7 OZG-Novelle (Bürgerkonto, Organisationskonto).

Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 20/8093.

³⁰⁹ Entsprechende Regelungen finden sich auch in den Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder.

³¹⁰ Errichtung über den IT-Staatsvertrag zwischen dem Bund und den Ländern, BGBl. I Nr. 51 v. 20.12.2019, S. 2852.

³¹¹ Deutscher Bundestag, Drucksache 20/8093.

³¹² Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Wegweiser „Einer für alle“ (Version 2.0), Berlin 2021, S. 3.

³¹³ Tino Schuppan, Shared Service Center, S. 302.

7. Zusammenfassung und Umsetzung

7.1. Umsetzung zu einem komplexitätsreduzierten System

Während die Reduzierung von Komplexität eine zentrale Aufgabe im Rahmen der Gesetzgebung und der Verankerung der Ziele für eine gesetzliche Maßnahme sind, stellt die Umsetzung der organisatorischen und digitalen Rahmenbedingungen die Grundlage für das Management von Komplexität dar. Die Grundüberlegung ist in diesem Zusammenhang, dass trotz aller Maßnahmen der Verwaltungsvereinfachung die Reaktion auf soziale Notlagen und der sozialen Vorsorge nicht ohne komplexe gesetzgeberische Zusammenhänge funktionieren wird.

Sowohl die Umsetzung der grundsätzlichen Anforderungen zur Reduzierung von Komplexität (Kapitel 1) wie auch der Szenarien (Kapitel 0) sind eine Aufgabe, die auf eine mittelfristige Umsetzung über eine Wahlperiode hinweg abstellen. In einzelnen Maßnahmen kann bereits auf Vorarbeiten zurückgegriffen werden. Dies betrifft insbesondere die Thematik, **Gesetze so zu gestalten** und zu denken, dass bestehende gesetzliche Regelungen in die Neuüberlegungen einfließen (Kapitel 4.1). Mit dem Digitalcheck, der im Bundesministerium des Innern und für Heimat entwickelt wurde, besteht ein Instrumentenbaukasten zur Verfügung, der nicht nur für die digitale Entwicklung, sondern generell für die Entwicklung von gesetzgeberischen Maßnahmen herangezogen werden kann. Parallel dazu ist jedoch die Veränderung des Mindset wichtig, um Gesetze ressortübergreifend entwickeln und Ressortgrenzen überwinden zu können. Hierbei geht es nicht darum, die Ressortverantwortlichkeiten zu beseitigen. Jedoch über die Grenzen der Ressortzuständigkeiten zu denken und innerhalb der Erarbeitung frühzeitig bedarf auch eine Änderung der *Gemeinschaften Geschäftsordnung der Bundesregierung* (GGO).

Die Frage der **Beseitigung von Leistungskumulation** und der **Pauschalierung von Leistungen** wäre mit der Kindergrundsicherung als erste Leistung umsetzbar, um sie Zug um Zug in allen Leistungen zu verankern und damit auch die Sozialleistungslandschaft zu bereinigen. Hierbei ist jedoch eine Betrachtung über alle Leistungen erforderlich, um die Querbezüge offenzulegen und eine Leistungsgestaltung in den einzelnen Rechtskreisen so vorzunehmen, dass eine Verschränkung mit anderen Leistungen nicht mehr erforderlich ist.

Die Etablierung einer der **drei Szenarien** erfordert einen längeren Planungsvorlauf unabhängig von dem umzusetzenden Szenario. Dabei wird **Szenario B** (Kapitel 6.4) jedoch am schnellsten umzusetzen sein, weil der Bund hier lediglich den Rahmen setzen muss. Im Mittelpunkt der Umsetzung steht hier die Schaffung der Governancestrukturen und der technologischen Plattform, um das Ökosystem mit dem Frontend und der unterstützenden KI-Technologie aufzusetzen. In der Umsetzung kann das Modell auf bestehende Strukturen zurückgreifen, wie beispielsweise das Nutzerkonto des Bundes (BundID) und die derzeit in der Umsetzung befindlichen Registermodernisierung. Die Einbindung der BundID als zentrales Zugangssystem beruht auf der derzeit im Deutschen Bundestag beratenen Novelle zum OZG.³¹⁴ Die Einbindung der unterschiedlichen Dienste wird sich in diesem System nach und nach ergeben, und wird auch davon abhängen, dass die beteiligten Behörden einen Nutzen sehen.

Sowohl die **Szenario A** (Kapitel 6.3) wie auch **Szenario C** (Kapitel 6.5) bedürfen vor ihrer Umsetzung technisch eine umfassende Architekturskizze als auch rechtlich umfangreiche Anpassungen, um die Leistungsgewährung auf der zentralen beziehungsweise kommunalen Ebene zu verankern. Dabei hat die Stellungnahme der *Bundesagentur für Arbeit* zur Kindergrundsicherung im Deutschen Bundestag³¹⁵ gezeigt, dass allein die Systeme der Familienkasse einen Umstellungsaufwand von 1,5 Jahren erfordert. Dabei kann die Bundesagentur für Arbeit auf eine bestehende IT-Architektur aufsetzen. Die umfassende Ansiedlung von Leistungen auf Bundesebene oder kommunaler Ebene

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

würde in einem monolithischen System entsprechenden Vorlauf bedeuten. Hierbei ist jedoch bereits heute ein deutlicher Unterschied festzustellen: Während Bundesbehörden in den meisten Fällen auf Eigenentwicklungen zurückgreifen, setzen Kommunen stärker auf Marktlösungen. Dadurch dürfte die Fertigstellung im Szenario C wohl eher erfolgreich in den ersten Kommunen umgesetzt sein, da auf einer breiten Basis Lösungen entwickelt werden.

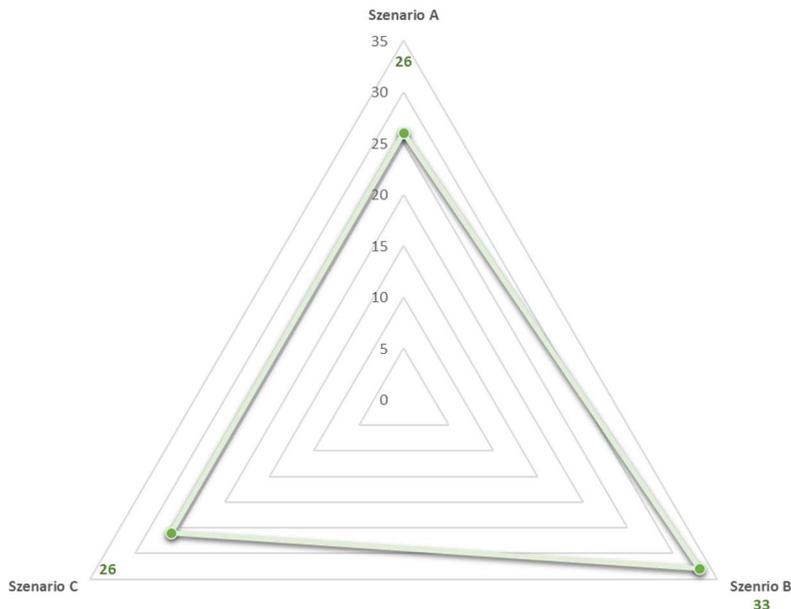


Abbildung 38 Szenarienbewertung

Vor dem Hintergrund der Bewertungskriterien schneidet das Mischszenario am umsetzbarsten ab. Dabei wird nicht nur die Umsetzbarkeit, sondern auch die innewohnende Innovationskraft als zentraler Gewinn gesehen. Die Setzung von Standards und die hohe Nähe zu den Anspruchsberechtigten, die in dem System die erforderliche Beratung erreichen, wird nicht nur die Wirkungstiefe der Gesetze erheblich verbessert, sondern auch die eine Reduzierung des Verwaltungsaufwandes. Entscheidend ist hier jedoch, dass der Einsatz technologischer Instrumente und einer zielorientierten Organisation sinnvoll verknüpft wird. Eine im luftleeren Raum hängende Technologie würde die erforderliche Innovationskraft nicht erreichen, sondern braucht eine steuernde Funktion, die auch die erforderlichen Finanzmittel bereitstellt.

Tabelle 9 Übersicht Bewertung der Szenarien

	Szenario A	Szenario B	Szenario C
Bewertungskategorie	Alles unter einem Dach – Zentrale Behörde, zentrale Lösung	Autonomie trifft Zusammenarbeit – Nutzung gemeinsamer Strukturen	Organisierte Unabhängigkeit - Kommunale Eigenverantwortung
Nutzung von Daten	5	3	3
Rechtliche Umsetzbarkeit	1	5	5
Technische Umsetzbarkeit	5	5	3
Einheitliche Rechtsanwendung	3	3	1

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

<i>Bewertungskategorie</i>	Szenario A	Szenario B	Szenario C
	Alles unter einem Dach – Zentrale Behörde, zentrale Lösung	Autonomie trifft Zusammenarbeit – Nutzung gemeinsamer Strukturen	Organisierte Unabhängigkeit - Kommunale Eigenverantwortung
Innovationsfähigkeit	1	5	1
Beratungsfunktionalität	3	4	5
Gesamtpunkte	18	25	18

7.2. Zusammenfassende Beurteilung

Über die letzten 40 Jahre haben sich im deutschen Sozialleistungssystem eine hohe Komplexität eingearbeitet, die sich in rechtliche, organisatorische und technische Dimensionen ausgestalten lassen. Mehr als 156 Leistungen bilden die Grundlage für die soziale Absicherung und die Ausgestaltung des grundgesetzlich definierten Sozialstaatsprinzips und wurden auf allen drei staatlichen Ebenen geschaffen.

Um eine auch langfristig tragfähige Reduzierung der Komplexität zu erreichen, muss zunächst ein grundlegendes Umdenken in der Politik und der Ministerialbürokratie erfolgen. Die hohe Zahl der Sozialleistungen sowie die in den Sozialgesetzen liegende Detailregelungen, die zur Verkomplizierung einen erheblichen Beitrag leisten, sind durch die Tendenz gekennzeichnet, permanent neue Sozialleistungen zu schaffen, anstatt die bestehenden Sozialleistungen so weiterzuentwickeln, dass die Wirkungsziele erreicht werden können. Die dadurch bedingte hohe Behördenvielfalt und Definitionsvielfalt von gleichen Anspruchsparemtern verursacht bei Anspruchsberechtigten einen hohen Antragsaufwand und bei Behörden einen Vollzugsaufwand durch die Berechnung und Abstimmung mit anderen Behörden, da Leistungen ineinandergreifen. Gesetze müssen hier weniger in den Silos des Ressortdenkens entwickelt werden, sondern von der Zielsetzung her gedacht werden und in sich auskömmlich, um das Ziel ohne die Inanspruchnahme weiterer Leistungen zu erreichen.

Hierzu zählt auch die Auflösung des Bedarfsdeckungsprinzips. Neben der Tatsache, dass dieses Prinzip zu staatlich abhängigen Generationen geführt hat, trägt dieses auch zu hohen Vollzugskosten bei, da nicht nur die Anspruchsberechtigung, sondern auch die Angemessenheit zu prüfen ist. Ein Einstieg in die stärkere Pauschalisierung und die Eröffnung von Entscheidungsspielräumen schafft die Voraussetzung, einerseits dem Gerechtigkeitsgedanken stärker Rechnung zu tragen, andererseits sowohl Verwaltungsaufwände zu senken als auch die Eigenverantwortung der Anspruchsberechtigten zu steigern. Sie haben es dann in ihrer Verantwortung, die Mittel so auszugeben, dass sie auch kosteneffizient agieren.

Erst unter diesen Voraussetzungen schafft eine durchgehende Digitalisierung mit einer vermehrt automatisierten Antrags- (Vor-) Prüfungen einen potenziellen Mehrwert bis hin zu teilweise antragslosen Verfahren. Technologisch ist dies möglich und schafft dadurch schnellere Verfahren, die zu einer Reduzierung des Vollzugsaufwandes führen. Hier geht es nicht unbedingt darum, dieses Geld in den Staatshaushalt zurückzuführen. Vielmehr zeigt das Beispiel Großbritannien, dass die dadurch eingesparten Mittel auch in das System zurückgegeben werden können, und dadurch die Wirkungstiefe zu erhöhen.

Die Reduzierung der Komplexität bedarf jedoch neben der Nutzung der technologischen Potenziale auch eine Veränderung in der Behördenlandschaft. Anspruchsberechtigte werden, wie die Bundesregierung im Frühjahr 2023 aufgezeigt hat, in diesem Komplexitätsdschungel verloren und schaffen es nicht, ihre Ansprüche geltend zu machen. Dadurch wird auch die Wirkungstiefe, die durch den Gesetzgeber jeweils definiert wird, nicht erreicht. Eine Bündelung der Leistungen an einem digitalen wie physischen Ort, in dem die Beratung der Anspruchsberechtigten unabhängig von der leistenden Behörde als integrierte Beratung im Mittelpunkt steht, trägt nicht nur zu einer höheren Wirkungstiefe bei, sondern – wie das Beispiel *Universal Credits* in Großbritannien gezeigt hat, zu einer erleichterten Betrugsbekämpfung führt.

Jedes große Ziel beginnt mit einzelnen Schritten. Die Handlungsfähigkeit der Politik ist an dieser Stelle der erste Schritt, die ein Umdenken erfordert und nicht auf jede sozialpolitische Herausforderung eine neue Leistung mit neuen Behörden und eigenständiger Rechtsentwicklung kreiert, sondern nach Lösungen im bestehenden System sucht. Die große Sozialreform *Hartz IV* war 2002 ein zentraler Faktor für einen Wirtschaftsaufschwung, der auch zu einer Komplexitätsreduzierung führte – aber am Ende nicht nachhaltig war. Die in diesem Gutachten entwickelten grundlegenden Anforderungen und Szenarien können in einem nächsten Schritt konkret erprobt und mit der Kindergrundsicherung ein Nukleus geschaffen werden, der in einen grundlegenden Reformansatz mündet und auf das gesamte Sozialleistungssystem übergreifen kann.

Fussnoten

³¹⁴ siehe Deutscher Bundestag, Drucksache 20/8093, Artikel 1 Nr. 3.

³¹⁵ Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 20 (13) 80e, S. 16

(<https://www.bundestag.de/resource/blob/975978/3815d0cf031d4c465aca0a8315cb8c59/20-13-80e-data.pdf>).

Literaturverzeichnis

- Monographien, Sammelbände, Zeitschriften

- Arbeits- und Sozialministerkonferenz**, Kindergrundsicherung . Rechtliche Schnittstellen und Organisation (Bericht der länderoffenen Arbeitsgruppe zur 97. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2020 am 26./27. November 2020) - https://www.ms.niedersachsen.de/download/161874/Bericht_der_laenderoffenen_Arbeitsgruppe_zur_97._Arbeits-_und_Sozialministerkonferenz_2020_am_26._27._November_2020.pdf
- Baier**, Nils: Digitalisierung auf Dänisch, 24.03.2022 (<https://www.accenture.com/de-de/blogs/public-service/digitalisierung-auf-daenisch>, Abruf: 05.09.2023).
- Becker**, Sarah / **Bringmann**, Björn: Digitale Ethik und vertrauen in neue Technologien 2023 (<https://www2.deloitte.com/de/de/pages/innovation/contents/digitale-ethik-und-vertrauen-in-technologien.html>, Abruf: 19.11.2023).
- Beckmann**, Fabian / **Heinze**, Rolf G. / **Schad**, Dominik / **Schupp**, Jürgen: Bürgergeld statt Hartz IV: Was sich Langzeitarbeitslose von der geplanten Reform erhoffen, DIW Wochenbericht 31+32/2022.
- Bender**, Benedict / **Heine**, Moreen: Government as a Platform? Constitutive Elements of Public Service Platforms; in: Kö, A. / Francesconi, E. / Kotsis, G. / Tjoa, A.M., Khalil, I., Electronic Government and the Information Systems Perspective. Cambridge 2021.
- Berndt**, Johannes: A Maturity Model for Assessment of Digital Public Services towards a No-Stop-Shop Set-up in Germany (Master Thesis), Technische Universität München, München 2019 (<https://www.researchgate.net/publication/338503156>, Abruf: 01.10.2023).
- Bingener**, Reinhard / **Locker**, Stefan / **Soldt**, Rüdiger: Wie wird den Ärmsten am besten geholfen?, faz.net 03.09.2023 (<https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/kinderarmut-ist-die-kindergrundsicherung-ein-buerokratiemonster-19148242.html>, Abruf: 03.09.2023)
- Bismarck**, Otto von: Gesammelte Werke (Friedrichsruher Ausgabe) 1924/1935, Band 9, S. 195/196)
- Blömer**, Maximilian / **Link**, Sebastian / **Peichl**, Andreas / **Stöckli**, Marc: Die Auswirkungen der bedarfsorientierten Grundsicherung auf das Verhalten der Haushalte – ein Überblick, ifo Forschungsberichte 120/2021.
- Bogumil**, Jörg / **Gräfe**, Philipp: Digitalisierung in der Kommune; in: Claudia Neu, Handbuch Daseinsvorsorge . Ein Überblick aus Forschung und Praxis, Bonn 2022.
- Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (BIAJ)**, Zum gestörten Verhältnis zu den SGB II-Verwaltungskosten (<http://www.biaj.de/40-biaj/1854-zum-gestoerten-verhaeltnis-zu-den-sgb-ii-verwaltungskosten-jobcenter.html>; Abruf 10.10.2023)
- Bruckmeier**, Kerstin / **Hohmeyer**, Katrin: Arbeitsaufnahmen von Arbeitslosengeld-Empfängern: Nachhaltige Integration bleibt schwierig. IAB-Kurzbericht 02/2018.
- Bruckmeier**, Kerstin / **Mühlhan**, Jannek / **Wiemers**, Jürgen: Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken . Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag, IAB Forschungsbericht 8/2018.
- Brüggemeier**, Martin: Bürokratiesparender Verwaltungsvollzug mit IT – Strategien zur Entlastung der Wirtschaft zwischen Go- und No-Government, eGiv Präsenz 1/2013, S. 50-52.
- Brüggemeier**, Martin / **Schulz**, Sirko: Weniger spürbare Bürokratie durch Informationsintegration im Backoffice . Das Konzept „Datenpointernetzwerk“; in: Martin Brüggemeier / Klaus Lenk: Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug . Better Regulation zwischen Go-Government und No-

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Government, Berlin 2011.

Bujard, Martin: Familienpolitische Geldleistungen, 24. Oktober 2023 (<https://www.bpb.de/themen/familie/familienpolitik/193715/familienpolitische-geldleistungen/#node-content-title-2>, Abruf: 29.09.2023).

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Digitalisierungsprogramm OZG Bund – Reifegradmodell, Berlin 2020.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: Digitalisierungsprogramm OZG Bund – Reifegradmodell (Version 1.1), Berlin 2020, S. 7f. (https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-20_Reifegradmodell.pdf, Abruf 25.08.2023).

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: Wegweiser „Einer für alle“ (Version 2.0), Berlin 2021.

Bundesministerium des Innern, Bericht der Bundesregierung zur Verzichtbarkeit der Anordnungen der Schriftform und des persönlichen Erscheinens im Verwaltungsrecht des Bundes, Berlin 2016 (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2016/bericht-schriftformerfordernisse.pdf>, Abruf: 30.08.2023)).

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Sozialbudget 2022, Bonn 2023.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Familienreport 2021 . Elternsein in Deutschland, Berlin 2021 (auch: Drucksache 19/27200).

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Neunter Familienbericht – Eltern sein in Deutschland: Ansprüche, Anforderungen und Angebote bei wachsender Vielfalt, mit Stellungnahme der Bundesregierung, Berlin 2021 (veröffentlicht als: Drucksache 19/27200).

Bundeszentrale für politische Bildung (in Kooperation dem Statistischen Bundesamt, dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und dem Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung). Datenreport 2021. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn 2021.

Casu, Oxana / Meyerhoff Nielsen, Morten: Case studies on digital transformation of social security administration and services. Case Study Australia, Tokyo 2023 (United Nations University) (<https://collections.unu.edu/eserv/UNU:9177/case-study-digital-transformation-SSAS-AUSTRALIA.pdf>, Abruf: 10.10.2023).

Cramer, Georg: Armut in Deutschland, Bonn 2016, S. 177.

Cremer, Georg: Sozial ist was stark macht, Bonn 2021.

Deloitte, Digitale Ethik und vertrauen in neue Technologien 2023 (<https://www2.deloitte.com/de/de/pages/innovation/contents/digitale-ethik-und-vertrauen-in-technologien.html>, Abruf: 19.11.2023).

Department for Work and Pensions, Universal credit: Welfare that works, London 2010

Department for Work and Pensions, Universal Credit Programme . Full Business Case Summary, London June 2018.

Deppe, Kerstin: „Dänemark ist durchdigitalisiert“, DGB online 07.08.2019 (<https://www.dgb.de/themen/++co++89b73ec4-a8d7-11e9-ba87-52540088cada>, Abruf: 01.09.2023)

Deutscher Bundestag: Zur Frage der Harmonisierung des Begriffs „Einkommen“, Gutachten des

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Wissenschaftlichen Dienstes 14/2023 (WD 4-3000-014/23) vom 27.03.2023, Berlin 2023 (<https://www.bundestag.de/resource/blob/945978/07bbca005c78577de1f0415d661c288a/WD-4-014-23-pdf-data.pdf>, Abruf 07.10.2023)

Deutscher Kinderschutzbund, Kinderreport Deutschland 2023 . Kinderarmut in Deutschland, Berlin 2023.

Eser-Ruperti, Alexander: „Wie Bittsteller“: Millionen Bürger verzichten auf Sozialleistungen, Frankfurter Rundschau 11.01.2023 (<https://www.fr.de/politik/fuehlen-sich-wie-bittsteller-millionen-buerger-verzichten-auf-sozialleistungen-92021658.html>).

European Commission: eGovernment Benchmark 2022 . Synchronising Digital Governments, Brussels 2022

European Commission: Delivering on the European Advantage? . How European governments can and should benefit from innovative public services (eGovernment Benchmark), Brussels 2014

European Parliament: Artificial Intelligence Act, Briefing EU Legislation in Progress, June 2023 ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI\(2021\)698792_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI(2021)698792_EN.pdf), Abruf: 01.10.2023).

Forster, Florian: Digitale Familienleistungen: Das Projekt „ELFE“ der Hansestadt Bremen, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 4/2021, S. 50-57.

Frelle-Petersen, Claus / **Hein**, Andreas / **Christiansen**, Mathias: The Nordic social welfare model . Lessons for reform (Deloitte Insights 2020); Kopenhagen 2020 (https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/us/articles/43149-the-nordic-social-welfare-model/DI_The-Nordic-social-welfare-model.pdf, Abruf: 01.09.2023).

Gioia, Dennis A. / **Corley**, Kevin G. / **Hamilton**, Aimee L.: Seeking Qualitative Rigor in Inductive Research: Notes on the Gioia Methodology Organizational Research Methods 2013 (16).

Grabow, Bussa: Aufsuchende Verwaltung. Aufsuchende Stadt; in: Martin Brüggemeier / Klaus Lenk: Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug . Better Regulation zwischen Go-Government und No-Government, Berlin 2011.

Heckmann, Dirk: Datenverwertung und Datenethik, APuZ 24-26/2019, S.22-27.

Hellmers, Jens / **Holt**, Eva Maria / **Thomaschewski**, Jörg: Personas für das wissenschaftliche Internetportal ScattPort zum Thema Lichtstreuung; in: Jens Hellmers / Thomas Wriedt / Jörg Thomaschewski (Hg.): 2. Symposium Wissenschaftliche Portale und Informationsnetzwerke, Bremen 2011, S 30

Ibach, Alexander: Die systematische Verflechtung des Sozialstaates und die daraus resultierenden Verwaltungskosten, Berlin 2021.

Initiative D21, eGovernment MONITOR 2022, 2022, [eGovernment MONITOR 2022 \(initiaved21.de\)](https://www.initiaved21.de).

Institut für Demoskopie Allensbach, Veränderungen der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für die Familienpolitik. Befragungen im Rahmen der demoskopischen Begleitforschung des BMFSFJ. Allensbach, 2019 (Fundstelle: https://www.ifd-allensbach.de/fileadmin/IfD/sonstige_pdfs/Rahmenbedingungen_Bericht.pdf, 05.09.2023)

Jochem, Sven: Skandinavische Arbeits- und Sozialpolitik . Vorbilder für den vorsorgenden Sozialstaat (Friedrich-Ebert-Stiftung – Internationale Politikanalyse), Berlin 2011 (<https://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07786.pdf>, Abruf: 05.09.2023).

Jonda, Marian: Szenario-Management digitaler Geschäftsmodelle - Skizze einer

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Geschäftsmodellierung am Beispiel von Mobile-Health-Dienstleistungen – (Dissertation), Oldenburg 2004, S. 34 (<https://d-nb.info/974181315/34>, Abruf: 29.09.2023)

Kohlmeier, Astrid: Legal Design; Tagungsbeitrag auf der Legal Design Geek, E-Journal for Business Law & Digitalization 2018, S. 42-55 (47).

Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Berlin 2002.

Koulovatianos, Christos / **Schmidt**, Ulrich / **Schröder**, Carsten: Arbeitslosengeld II . Arbeitsanreize und Verteilungsgerechtigkeit; Studie am Institut für Weltwirtschaft in Kiel (https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/Ulrich_Schmidt/bwl/arbeitslosengeld-ii-arbeitsanreize-und-verteilungsgerechtigkeit-1/hartz170308.pdf; Abruf: 15.09.2023).

Krawitz, Lina / **Kraetzig**, Viktoria: Denken für die Nutzer, Legal Tribune Online 02.08.2021 (<https://www.lto.de/recht/kanzleien-unternehmen/k/legal-design-thinking-unternehmen-rechtsabteilung-innovation-prozesse/>, Abruf: 01.10.2023).

Kuhn, Peter / **Buchinger**, Matthias / **Balta**, Dian / **Matthes**, Florian: Barriers of applying Government as a Platform in Practice: Evidence from Germany; in: Proceedings of the 55th Hawaii International Conference on System Sciences, Honolulu 2022.

Lemmers, Kristina / **Niehaves**, Björn: Digital vorangehen . Eine Studie zum Stand der Digitalisierung deutscher Kommunen, Berlin 2020.

Ludwigs, Markus / **Velling**, Annika: Vollautomatisierte Verwaltungsakte im deutschen Recht; in: Ludwigs / Muriel Ciceri / Velling, Digitalization as a challenge for justice and administration, , Abhandlungen zum Öffentlichen Recht 1, Würzburg, 2023, S. 41.

Martini, Mario / **Nink**, David: Subsumtionsautomaten ante portas? – Zu den Grenzen der Automatisierung im verwaltungsrechtlichen (Rechtsbehelfs-) Verfahren, DVBl 2018, S. 1128-1138 (1129).

Martini, Mario / **Nink**, David: Wenn Maschinen entscheiden ... - vollautomatisierte Verwaltungsverfahren und der Persönlichkeitsschutz, NVwZ – Extra 10/2017, S. 1-14 (3).

Maurer, Chiara: „Auch in der Gesetzgebung müssen wir viel digitaler denken“, eGovernment 30.08.2023 (<https://www.egovernment.de/auch-in-der-gesetzgebung-muessen-wir-viel-digitaler-denken-a-1442e069a1fa05288757ae5e90912e6a/>, Abruf 15.10.2023).

Mayring, Philipp: Qualitative Inhaltsanalyse; in: Uwe Flick, Ernst von Kardorff / Ines Steinke (Hrsg.), Qualitative Forschung . Ein Handbuch, Hamburg 2010,8. Auflage, S. 468–475

Nationaler Normenkontrollrat, Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht . Der modulare Einkommensbegriff, Berlin 2021, S. 52.

Nationaler Normenkontrollrat, Monitor Digitale Verwaltung #6, Berlin 2021.

Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung, Grobkonzept Kindergrundsicherung
Niedersachsen
(https://www.ms.niedersachsen.de/download/138977/Grobkonzept_Kindergrundsicherung.pdf, Abruf: 01.07.2023).

OECD, One-Stop Shops for Citizens and Business, Paris 2020.

Paster, Thomas: Wie beeinflussen Arbeitsanreizerwartungen die sozialpolitischen Positionen der deutschen Arbeitgeberverbände? Zeitschrift für Sozialreform 65 (2019) 3.

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Prognos / BehördenSpiegel: Trendreport Digitaler Staat . Digitalisierung der Verwaltung: Ein Hürdenlauf . Sieben Gründe für Erfolg und Scheitern, Bonn 2019.

Prognos, Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland, Berlin 2014

Pruss, Jürgen: Das Ende der Papier-Ära, Kommune21 01.04.2022 (https://www.kommune21.de/meldung_38394_Das+Ende+der+Papier-%C3%84ra.html, Abruf: 09.09.2023)

Reidl, Sybille / Streicher, Jürgen / Hock, Marlene / Hausner, Beatrix / Waibel, Gina / Gürtl, Franziska: Digitale Ungleichheit . Wie sie entsteht, was sie bewirkt ... und was dagegen hilft, Wien 2020, S. 9.

Rupprecht, Albert: „Silodenken vermeiden“, 17.09.2021 (<https://www.duz.de/beitrag/!/id/1177/silodenken-vermeiden>, Abruf: 24.10.2023)

Sachverständigenrat zur Begutachten der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wachstumsschwäche überwinden – In die Zukunft investieren . Jahresgutachten, Berlin 2023.

Schaefer, Christina / Rottmann, Oliver Rottmann: Kommunen; in: Claudia Neu, Handbuch Daseinsvorsorge . Ein Überblick aus Forschung und Praxis, Bonn 2022, S. 98.

Schmidt, Holger: Weltweit restriktivste Regierung der Künstlichen Intelligenz, faz.net 09.12.2023 (<https://www.faz.net/pro/d-economy/kuenstliche-intelligenz/eu-einigt-sich-auf-ki-gesetz-scharfe-anforderungen-an-transparenz-19372808.html>, Abruf: 11.12.2023).

Schubert, Marlen: Bürgergeld: Digitale Ausgrenzung – mehr als ein Fünftel lebt ohne Internetzugang, Der Westen online 18.04.2023 (<https://www.derwesten.de/politik/buergergeld-paritaetischer-studie-internet-einkommensschwach-id300492128.html>, Abruf: 15.10.2023.').

Schuppan, Tino; Shared Service Center; in: Sylvia Veit / Christoph Reichard / Göttrik Wewer: Handbuch der Verwaltungsreform, München 2019.

Seeleib-Kaiser, Martin: Der US-amerikanische Wohlfahrtsstaat; in: Andrew Denison / George Schild / Miriam Shabafrouz, Länderbericht USA, Bonn 2021.

Siegel, Thorsten: Elektronisches Verwaltungshandeln – Zur den Auswirkungen der Digitalisierung auf das Verwaltungsrecht, Juristische Ausbildung 9 (2029), S. 920-931 (929).

Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) e.V. / Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt (FIA / Evaluation und Politikberatung / Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V., Göttingen, Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, Göttingen / Nürnberg 201 (Fundstelle: <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Meldungen/2016/evaluation-des-bildungspaketes-kurzbericht.pdf>, 01.09.2023)

Statistisches Bundesamt, Familienleistungen . Anträge auf Leistungen für Kinder aus einkommensschwachen Familien, Wiesbaden 2022, S. 15

United Nations University: Case studies on digital transformation of social security administration and services. Case Study Australia, Beijing / Guimares 2020 (collections.unu.edu/eserv/UNU:9177/case-study-digital-transformation-SSAS-AUSTRALIA.pdf)

Webb, Chriss: Pandemic Lessons for rebuilding Canada's welfare state, Canadian Dimension 03.11.2022 (<https://canadiandimension.com/articles/view/pandemic-lessons-for-rebuilding-canadas-welfare-state>, Abruf: 10.10.2023)

Weins, Werner: Wer steuert was wohin wozu womit?, Sozialwissenschaften und Berufspraxis 22

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

(1999), No. 1, 26-39 (31).

Wimmer, Maria A.: A European perspective towards online one-stop government: the eGOV project, Electronic Commerce Research and Applications 1 (2002) 92–103.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Reform der Grundsicherung, Gutachten 05/2023 vom 07.09.2023, Berlin 2023 (<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Ministerium/Wissenschaftlicher-Beirat/Gutachten/reform-der-grundsicherung.pdf>, Abruf: 31.10.2023)

Wölbert, Christian: Wie Dänemark zum Vorreiter der Digitalisierung wurde, heise online 18.04.2022 (<https://www.heise.de/hintergrund/Wie-Daenemark-zum-Vorreiter-bei-der-Digitalisierung-wurde-6660933.html>, 16.10.2023)

- Dokumente und graue Literatur

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Eckpunkte zur Ausgestaltung der Kindergrundsicherung, Berlin 18.01.2023 (<https://harald-thome.de/files/pdf/2023/BMFSFJProzent20EckpunktepapierProzent20KindergrundsicherungProzent2018.1.2023.pdf>, Abruf: 15.07.2023).

Bundesregierung, Digitalstrategie . Gemeinsame digitale Werte schöpfen, Berlin 2023 (<https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/K/presse/063-digitalstrategie.pdf>, Abruf: 01.10.2023).

Bundesregierung, Strategie Künstliche Intelligenz der Bundesregierung . Fortschreibung 2020, Berlin 2020 (https://www.ki-strategie-deutschland.de/files/downloads/201201_Fortschreibung_KI-Strategie.pdf, Abruf: 01.10.2023)

Bündnis 90/Die Grünen, Zukunft wird aus Mut gemacht . Bundestagswahlprogramm 2017, Berlin 2017 (https://cms.gruene.de/uploads/documents/BUENDNIS_90_DIE_GRUENEN_Bundestagswahlprogramm_2017_barrierefrei.pdf, Abruf 01.09.2023).

Freie Demokratische Partei, Nie gab es mehr zu tun . Wahlprogramm 2021, Berlin 2021 (https://www.fdp.de/sites/default/files/2021-06/FDP_Programm_Bundestagswahl2021_1.pdf, Abruf 01.09.2023).

Mehr Fortschritt wagen . Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit – Koalitionsvertrag zwischen **SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP** für die 21. Legislaturperiode, Berlin 2021 (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf>, Abruf 01.09.2023).

Deutscher Bundestag - Drucksachen

Drucksache	Titel
18/909	Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz)
18/7457	Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens
18/8434	Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Drucksache	Titel
	zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 18/7457 – Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens
18/11135	Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften
19/14326	Antrag der Abgeordneten der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen
19/17768	Antrag der Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE. Kinderarmut überwinden, Kindergrundsicherung einführen
19/21650	Unterrichtung durch die Bundesregierung Achter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland Ältere Menschen und Digitalisierung und Stellungnahme der Bundesregierung
19/21987	Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bei der Gewährung von Familienleistungen
19/3174	Antrag der Abgeordneten der Fraktion der FDP Wirksame, digitale und transparente Familienleistungen – Die Evaluation von ehe- und familienpolitischen Leistungen als dauerhafter Prozess
19/7504	Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (Starke-Familien-Gesetz – StaFamG)
20/1618	Kleine Anfrage
20/2270	Vorhabenplanung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) - Vorhaben im Bereich "Alle Generationen im Blick - Kinder nach vorn"
20/2482	Kleine Anfrage
20/2758	Vorhabenplanung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend - Vorhaben im Bereich "'Einfach Digital' - Funktionierender, bürgernaher Staat"
20/3633	Kleine Anfrage
20/3847	Maßnahmen gegen Ernährungsarmut in Deutschland
20/5529	Kleine Anfrage
20/5762	Finanzielle Unterstützung für Alleinerziehende
20/5673	Kleine Anfrage

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Drucksache	Titel
20/5210	Inanspruchnahme des Kinderzuschlags
20/7115	Unterrichtung durch die Bundesregierung Eckpunkte für eine moderne und zukunftsgerichtete Verwaltung
20/7413	Kleine Anfrage
20/7672	Kinderarmut wirksam bekämpfen - Transparenz zur geplanten Neudefinition des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern und Jugendlichen und zu Änderungen bei Bildungs- und Teilhabeleistungen schaffen
20/8093	Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung (OZG-Änderungsgesetz – OZGÄndG)
20/9092	Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung
20/9434	Kleine Anfrage
20/9762	Kindergrundsicherung – Offene Fragen und Erwartungen
20/9643	Unterrichtung durch die Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung – Drucksache 20/9092 – Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung
20/9907	Kleine Anfrage
20/10121	Der Gesetzentwurf zur Kindergrundsicherung und die Frage nach dessen Umsetzbarkeit

Deutscher Bundestag – Schriftliche Fragen an die Bundesregierung

Drucksache	Datum	Nr. Frage	Titel
20/534	28.01.2022	75	Gestaltung der Arbeitsgruppe zur Kindergrundsicherung
20/635	11.02.2022	27	Gewährleistung einer im Interesse des Kindes liegenden Verwendung der geplanten Kindergrundsicherung
20/957	11.03.2022	60	Armutsrisikoquote von Kindern und Jugendlichen in Deutschland
20/1266	01.04.2022	15	Berücksichtigung der geplanten Kindergrundsicherung im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung
20/1355	08.04.2022	150	Einbindung zivilgesellschaftlicher Vereinigungen in die interministerielle Arbeitsgruppe Kindergrundsicherung
20/2992	05.08.2022	96	Zusammenkünfte und Zeitplan der Interministeriellen Arbeitsgruppe Kindergrundsicherung
20/3621	23.09.2022	53	Terminplanung der Interministeriellen Arbeitsgruppe zur

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Drucksache	Datum	Nr. Frage	Titel
			Kindergrundsicherung für das zweite Halbjahr 2022
20/4277	04.11.2022	79	Befassung der interministeriellen Arbeitsgruppe Kindergrundsicherung mit Aspekten des Existenzminimums von Kindern
20/5615	10.02.2023	121	Neudefinition des soziokulturellen Existenzminimums für Kinder im Rahmen der geplanten Kindergrundsicherung
		143	Sitzungen der Facharbeitsgruppe der interministeriellen Arbeitsgruppe Kindergrundsicherung
		144	Höhe der maximalen Kindergrundsicherung
20/5942	10.03.2023	134	Ausgestaltung der Kindergrundsicherung
		166	Grundlage der Kostenschätzung für die Kindergrundsicherung durch Bundesministerin Lisa Paus
20/6142	24.03.2023	98	Mehrausgaben durch die geplante Kindergrundsicherung
20/6309	06.04.2023	104	Ausgestaltung der Schnittstelle zwischen Bürgergeld und Kindergrundsicherung
		106	Zeitpunkt der Beschließung des Eckpunktepapiers zur Kindergrundsicherung
20/6608	28.04.2023	84	Sitzungen der Interministeriellen Arbeitsgruppe Kindergrundsicherung
20/6782	12.05.2023	147	Tagungen der Interministeriellen Arbeitsgruppe Kindergrundsicherung
20/7148	09.06.2023	165	Ausgestaltung bzw. Neudefinition der Grundsicherung und des Existenzminimums für Kinder
		167	Neudefinition des sächlichen Existenzminimums für Kinder im Rahmen der Entwicklung einer Kindergrundsicherung
20/7650	07.07.2023	134	Stärkung von Angeboten der Bildung und Teilhabe im Rahmen der Kindergrundsicherung
20/7751	14.07.2023	121	Höhe zusätzlicher Mittel für die geplante Kindergrundsicherung
20/7889	28.07.2023	74	Interministerielle Arbeitstreffen zum Vorhaben der Kindergrundsicherung
20/8008	11.08.2023	114	Vermeidung von zusätzlicher Bürokratie durch die Kindergrundsicherung
20/8109	25.08.2023	45	Verteilungsschlüssel zur Ermittlung der Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche im Regelbedarfsermittlungsgesetz
20/8261	08.09.2023	144	Erfüllungsaufwand im Zusammenhang mit der Einführung der Kindergrundsicherung

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Drucksache	Datum	Nr. Frage	Titel
		149	Anrechnungsquote für Unterhaltszahlungen bei der Berechnung des Kinderzuschlags im Rahmen der geplanten Kindergrundsicherung
20/8347	15.09.2023	94	Zweifel der Bundesagentur für Arbeit an der Umsetzbarkeit des Gesetzentwurfes zur Einführung einer Kindergrundsicherung
20/8347	15.09.2023	93	Berechnungsgrundlage bzgl. einer Verringerung von Kinderarmut in Folge der Kindergrundsicherung
20/8636	06.10.2023	120	Berücksichtigung der Kindergrundsicherung in der Finanzplanung
		132	Stellungnahme des Deutschen Landkreistages bzgl. des Gesetzentwurfes zur Einführung einer Kindergrundsicherung
20/8804	13.10.2023	81	Zusätzliche Sonderauswertungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe zur Ermittlung der Regelbedarfe im Rahmen der Einführung der Kindergrundsicherung
		102	Digitaler Zugang im geplanten Kinderchancenportal im Rahmen des Gesetzentwurfes zur Kindergrundsicherung
		103	Leistungsminderungen für Erwerbsfähige unter 25 Jahren im Rahmen des Gesetzentwurfes zur Kindergrundsicherung
20/9074	03.11.2023	88	Minderung von Leistungen der Kindergrundsicherung bei 15 bis unter 25-jährigen Erwerbsfähigen im Falle von Pflichtverletzungen bei der Arbeitsmarktintegration
20/9662	08.12.2023	176 177	Änderungen bei Geldtransfers an Familien und Leistungsminderungen bei Pflichtverletzungen durch die Einführung der Kindergrundsicherung
		182	Berechtigung zum Bezug von Leistungen der Kindergrundsicherung für im Ausland lebende Kinder
20/9902	22.12.2023	124	Umsetzung des Startchancen Programms
20/10292	15.02.2023	170	Betreuung von Jugendlichen durch die Jobcenter
		228	Beratungsinstrumente nach dem SGBII in der Kindergrundsicherung
		229	Leistungsminderung bei jungen Erwerbsfähigen
		230	Kennzahlen zum Kinderzuschlag
20/10665	15.03.2024	107	Veröffentlichung des Abschlussberichts der Interministeriellen Arbeitsgruppe Kindergrundsicherung
20/10926	05.04.2026	135	Regelung für "Careleaver" in der geplanten Kindergrundsicherung

Deutscher Bundestag – Befragung der Bundesregierung

Plenar-sitzung	Datum	Seite Protokoll	Fragesteller/in	Antwortendes Mitglied der Bundesregierung
----------------	-------	-----------------	-----------------	---

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Plenar-sitzung	Datum	Seite Protokoll	Fragesteller/in	Antwortendes Mitglied der Bundesregierung
20/56	28.09.2022	6132C	Heidi Rechinnek, Die Linke	Befragung Bundesministerin Lisa Paus
		6133C	Mareike Lotte Wulf, CDU/CSU	
		6135D	Nina Stahr, Bündnis 90/Die Grünen	
20/81	25.01.2023	9657B	Nina Stahr, Bündnis 90/Die Grünen	Befragung Bundeskanzler Olaf Scholz
20/102	10.05.2023	12258B	Stephanie Aeffner, Bündnis 90/Die Grünen	Befragung Bundesminister Hubertus Heil
		12260D	Jessica Tatti, Die Linke	
20/36	18.05.2023	3385A	Annika Klose, SPD	
20/108	14.06.2023	13074C	Heidi Rechinnek, Die Linke	Befragung Bundesministerin Lisa Paus
		13088A	Jens Teutrine, FDP	
		13088C	Silvia Breher, CDU/CSU	
		13088D	Nina Stahr, Bündnis 90/Die Grünen	
		13089A	Heidi Rechinnek, Die Linke	
		13089C	Rene Springer, AfD	
20/114	05.07.2023	13990D	Heidi Rechinnek, Die Linke	Befragung Bundeskanzler Olaf Scholz
20/133	09.11.2023	16683A-16706D		Einleitende Bemerkungen Bundesministerin Lisa Paus
		16689D	Silvia Breher, CDU/CSU	Befragung Bundesministerin Lisa Paus
		16690D	Martin, Reichardt, AfD	
20/156	13.03.2024	20056A	Dr. Ottilie Klein, MdB, CDU/CSU	Befragung Parl. Staatssekretär Sven Lehmann
20/165	24.04.2024	21198C – 21199C	Bettina Margarethe Wiesmann, CDU/CSU	Befragung Parl. Staatssekretär Sven Lehmann

Deutscher Bundestag – Ausschussdrucksache

Drucksache	Bezeichnung
19 (13) 84a	Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frau und

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Drucksache	Bezeichnung
	Jugend des Deutschen Bundestages am 5. Oktober 2020 Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. vom 10.03.2020
19 (13) 84d	Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frau und Jugend des Deutschen Bundestages am 5. Oktober 2020 Dr. Martin Hagen, Abteilungsleiter beim Senator für Finanzen der Freien und Hansestadt Bremen
19 (13) 84e	Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frau und Jugend des Deutschen Bundestages am 5. Oktober 2020 Deutscher Städtetag vom 17.03.2020
19 (13) 84f	Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frau und Jugend des Deutschen Bundestages am 5. Oktober 2020 Zukunftsforum Familie e.V. vom 25.09.2020
19 (13) 84g	Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frau und Jugend des Deutschen Bundestages am 5. Oktober 2020 Arbeitsgemeinschaft für Familienverbände in Niedersachsen vom 28.09.2020
19 (13) 84h	Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frau und Jugend des Deutschen Bundestages am 5. Oktober 2020 IZA Institut für Labor Economics vom 28.09.2020
19 (13) 8i	Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frau und Jugend des Deutschen Bundestages am 5. Oktober 2020 Deutscher Landkreistag / Deutscher Städte- und Gemeindebund vom 16.03.2020
19 (13) 84j	Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frau und Jugend des Deutschen Bundestages am 5. Oktober 2020 Der Paritätische Gesamtverband vom 02.10.2020
20 (13) 80a	Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frau und Jugend des Deutschen Bundestages am 13. November 2023 Deutscher Landkreistag und Deutscher Städte- und Gemeindebund vom 03.11.2023
20 (13) 80b	Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frau und Jugend des Deutschen Bundestages am 13. November 2023 Sozialverband VdK Deutschland e. V. vom 06.11.2023
20 (13) 80c	Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frau und Jugend des Deutschen Bundestages am 13. November 2023 Deutscher Städtetag vom 06.11.2023
20 (13) 80d	Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frau und Jugend des Deutschen Bundestages am 13. November 2023 AWO Bundesverband e. V. vom 06.11.2023

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Drucksache	Bezeichnung
20 (13) 80e	Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frau und Jugend des Deutschen Bundestages am 13. November 2023 Bundesagentur für Arbeit vom 07.11.2023
20 (13) 80f	Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frau und Jugend des Deutschen Bundestages am 13. November 2023 Der Paritätische Gesamtverband vom 06.11.2023
20 (13) 80g	Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frau und Jugend des Deutschen Bundestages am 13. November 2023 Verband alleinerziehender Mütter und Väter, Bundesverband e.V. vom 08.11.2023
20 (13) 80h	Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frau und Jugend des Deutschen Bundestages am 13. November 2023 Prof. Dr. Ronnie Schöb, Freie Universität Berlin vom 08.11.2023
20 (13) 80i	Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frau und Jugend des Deutschen Bundestages am 13. November 2023 Familienbund der Katholiken (Bundesverband) e. V. vom November 2023
20 (13) 80j	Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frau und Jugend des Deutschen Bundestages am 13. November 2023 Betriebskommission des Kommunalen Jobcenters Neue Wege Kreis Bergstraße vom 10.11.2023
20 (13) 80k	Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frau und Jugend des Deutschen Bundestages am 13. November 2023 Prof. Dr. Bettina Kohlrausch, Hans-Böckler-Stiftung, Universität Paderborn
20 (13) 79a	Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frau und Jugend des Deutschen Bundestages am 13. November 2023 Save the Children Deutschland e. V.
20 (13) 79b	Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frau und Jugend des Deutschen Bundestages am 13. November 2023 Arbeitskreis Armutsforschung vom 01.11.2023
20 (13) 79c	Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frau und Jugend des Deutschen Bundestages am 13. November 2023 Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB)
20 (13) 79d	Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frau und Jugend des Deutschen Bundestages am 13. November 2023 Sozialverband Deutschland e. V. (SoVD) vom 03.11.2023
20 (13) 79e	Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frau und Jugend des Deutschen Bundestages am 13. November 2023 Der Kinderschutzbund Bundesverband e. V. vom 06.11.2023

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

Drucksache	Bezeichnung
20 (13) 79f	Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frau und Jugend des Deutschen Bundestages am 13. November 2023 Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) vom 06.11.2023
20 (13) 79g	Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frau und Jugend des Deutschen Bundestages am 13. November 2023 Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) Bundesvorstand vom 06.11.2023
20 (13) 79h	Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frau und Jugend des Deutschen Bundestages am 13. November 2023 Netzwerk Grundeinkommen / Kolpingjugend im Kolpingwerk Deutschland / Attac-Arbeitsgruppe Genug
20 (13) 79i	Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frau und Jugend des Deutschen Bundestages am 13. November 2023 Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit (BAG KJS) vom 09.11.2023
20 (13) 79j	Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frau und Jugend des Deutschen Bundestages am 13. November 2023 Diakonie Deutschland – Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e. V. vom 09.11.2023
20 (13) 79k	Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frau und Jugend des Deutschen Bundestages am 13. November 2023 Zukunftsforum Familie e. V. vom 10.11.2023
20 (13) 79l	Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frau und Jugend des Deutschen Bundestages am 13. November 2023 evangelische arbeitgemeinschaft familie (eaf) vom 10.11.2023

Deutscher Bundestag - Plenarprotokolle

Plenar-sitzung	Bezeichnung
19/121	121. Sitzung des 19. Deutschen Bundestages am 24. Oktober 2019
20/135	135. Sitzung des 20. Deutschen Bundestages am 10. November 2023

Bundesrat - Drucksachen

Drucksache	Bezeichnung
505/93	Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit
307/18	Antrag der Länder Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein, Thüringen Entschließung des Bundesrates „ELFE - Einfach Leistungen für Eltern“

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

91/23	Entschließungsantrag des Saarlandes Entschließung des Bundesrates zur umgehenden Einführung der Kindergrundsicherung
91/1/23	Empfehlungen der Ausschüsse Entschließung des Bundesrates zur umgehenden Einführung der Kindergrundsicherung
91/23(B)	Beschluss des Bundesrates Entschließung des Bundesrates zur umgehenden Einführung der Kindergrundsicherung
505/23	Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung
505/1/23	Empfehlungen der Ausschüsse Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung
505/2/23	Entschließungsantrag Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung
505/23B	Stellungnahme des Bundesrates Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung

Bundesrat - Plenarprotokolle

Plenar-sitzung	Bezeichnung
1031	1031. Sitzung des Bundesrates am 3. März 2023
1032	1032. Sitzung des Bundesrates am 31. März 2023
1038	1038. Sitzung des Bundesrates am 24. Oktober 2023

Rechtsakte der Europäischen Union

Drucksache	Bezeichnung
COM(2006) 173 final	Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 25. April 2006 E-Government-Aktionsplan im Rahmen der i2010-Initiative: Beschleunigte Einführung elektronischer Behördendienste in Europa zum Nutzen aller
COM(2016) 179 final	Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 19. April 2016 EU-eGovernment-Aktionsplan 2016-2020 . Beschleunigung der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung.
COM(2010) 743 final	Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 15. Dezember 2010

Komplexität der sozialen Leistungen

Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen

	Europäischer eGovernment-Aktionsplan 2011–2015 . Einsatz der IKT zur Förderung intelligent, nachhaltig und innovativ handelnder Behörden
COM(2018) 795 final)	Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und den Ausschuss der Regionen vom 8. Dezember 2018 Koordinierter Plan für künstliche Intelligenz
COM(2020) 65 final	Europäische Kommission, Weißbuch: Zur Künstlichen Intelligenz – ein europäisches Konzept für Exzellenz und Vertrauen
COM(2021) 206 final	Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für Künstliche Intelligenz (Gesetz über Künstliche Intelligenz) und zur Änderung bestimmter Rechtsakte der Union
COM(2021) 281 final	Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 3. Juni 2021 Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 im Hinblick auf die Schaffung eines Rahmens für eine europäische digitale Identität

Index

Abzug von Kinderbetreuungskosten	23, 26
Antragsassistent	114
antragsloser Prozess	77
Arbeitslosenversicherung	23
Armutsbekämpfung	41
Ausbildungsbafög	25
Ausbildungsfreibeträge	20
Australien	94, 139
<i>CentreLink</i>	94
MyGov	94
Service Australia	95
Bafög	26
BAfög	19
Bedarfsgemeinschaft	12
Beratungsstelle	113
Bildungs- und Teilhabeleistung	
BuT	17, 23, 26
Bremen	89
Bundesagentur für Arbeit	129
Bundesausbildungsförderung	19
Bundestiftung Mutter und Kind	15
Bundesverwaltung	10
Bürgergeld	18, 26
Dänemark	92
MitID	92
Datenaustausch	40
Datenschutz	40
Datenverknüpfung	40
Ehegattensplitting	21
Einkommensbegriff	32
Elterngeld	16, 22, 26, 77
Entlastungsfreibetrag für Alleinerziehende ..	20, 23, 26
Erwerbseinkommens	38
Familienleistung	8, 12
Finanzamt	106
Finnland	92
Freibetrag	20
freie Träger	133
Gesetzgebungsprozess	41
Großbritannien	92
Universal Credits	92, 96, 117
Grundsicherung	18, 41
Günstigkeitsvariante	9
Hamburg	89
Hartz-Kommission	78
Haushaltsgemeinschaft	12
häuslichen Lebensgemeinschaft	27, 34
Hilfe zur Pflege	23, 26
Inanspruchnahmequote	1
Island	92
Kanada	95
Kinderbetreuungskosten	21, 22
Kinderfreibetrag	20, 22
Kindergarantiebetrag	128
Kindergeld	15, 22, 23, 26, 77, 106
Kindergeldstelle	77, 106
Kindergeldzuschlag	16
KiZ	23, 26
Kindergrundsicherungscheck	106
Kinderzusatzbetrag	129
Kommunale Ebene	10
Komplexitätsreduzierung	2
Künstliche Intelligenz	85, 103, 104, 114
Landesverwaltung	10
Mischzuständigkeiten	11
Mutterschaftsgeld	14, 22, 26, 77, 106
<i>Neuen Steuerungsmodell</i>	2
Norwegen	92
Once Only-Prinzip	105
One Stop Agency	80, 91
One Stop Shop	82
ELFE	84, 90
Kinderleicht zum Kindergeld	84, 90
Sozialbürgerhaus	40, 91
Onlineservice	114
Opt Out-Regelung	77
örtlicher Träger	10
Persona	4, 21
Register	107
Schweden	92
<i>Shared Service</i>	80, 81, 95, 96, 113, 125, 126
Sozialhilfe	18, 23, 26
Sozialrecht	12
Sozialstaat	8
Sozialversicherung	7
Sozialversicherungsleistung	7
Sozialversicherungsträger	115
Transferleistung	8, 129
überörtlicher Träger	10
Umsetzungsorganisation	112
Unterhaltsvorschuss	17, 23
USA	96
Verwaltungskosten	12, 41
Wohngeld	23

Annex: Übersicht Familienleistungen

Leistungsbezeichnung	
I. Direkte Geldleistungen	
Kindergeld	Leistungen der Bundestiftung Mutter und Kind
Kindergeldzuschlag	Haushaltsnahe Dienstleistungen
Elterngeld	Leistungen für Menschen mit Behinderung
Erziehungshilfen	Wohngeld
Betreuungsgeld (Landesleistung Bayern)	Arbeitslosengeld
BaföG	Sozialhilfe
Kinder- und Jugendhilfe	Mehrbedarfszuschlag für Schwangere
ALG II Wohnen	Mehrbedarfszuschlag für Alleinerziehen
Wohngeld	Elterngeld Plus
Familienkomponenten in der Grundsicherung nach SGB II	Mehrbedarfszuschlag für Menschen mit Behinderung
Familienleistungsausgleich	Pflegeunterstützungsgeld
Unterhaltsvorschuss	Leistungen für Bildung und Teilhabe
Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten	Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit seelischer Behinderung
II. Steuererleichterungen	
Ehegattensplitting	Steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungsleistungen
Familienlastenausgleich	Kinderfreibetrag
III. Maßnahmen der Sozialversicherungen	
Beitragsfreie Mitversicherung (Ehepartner)	Witwengeld für Ehepartner verstorbener Beamter
Beitragsfreie Mitversicherung (Kinder)	Halb- und Vollwaisengeld für Kinder verstorbener Beamter
Witwenrenten	Familienerholung
Mutter- und Schwangerschaftsleistungen	Mutter/Vater-Kind-Kuren
Anrechnung von Kindererziehungszeiten	Leistungen zur Aufnahme eines Pflegekindes
Grundrente	Leistungen zur Krankenhilfe
Mütterrente	Beistandschaften
IV. Infrastrukturleistungen	
Kindertagesbetreuung	Hilfen im Haushalt
Hilfen zur Erziehung	Familienpass
Hort	Kommunale Eingliederungsleistungen
Kindertagespflege	Sozialpädagogische Familienhilfen
Kinderkrippen	