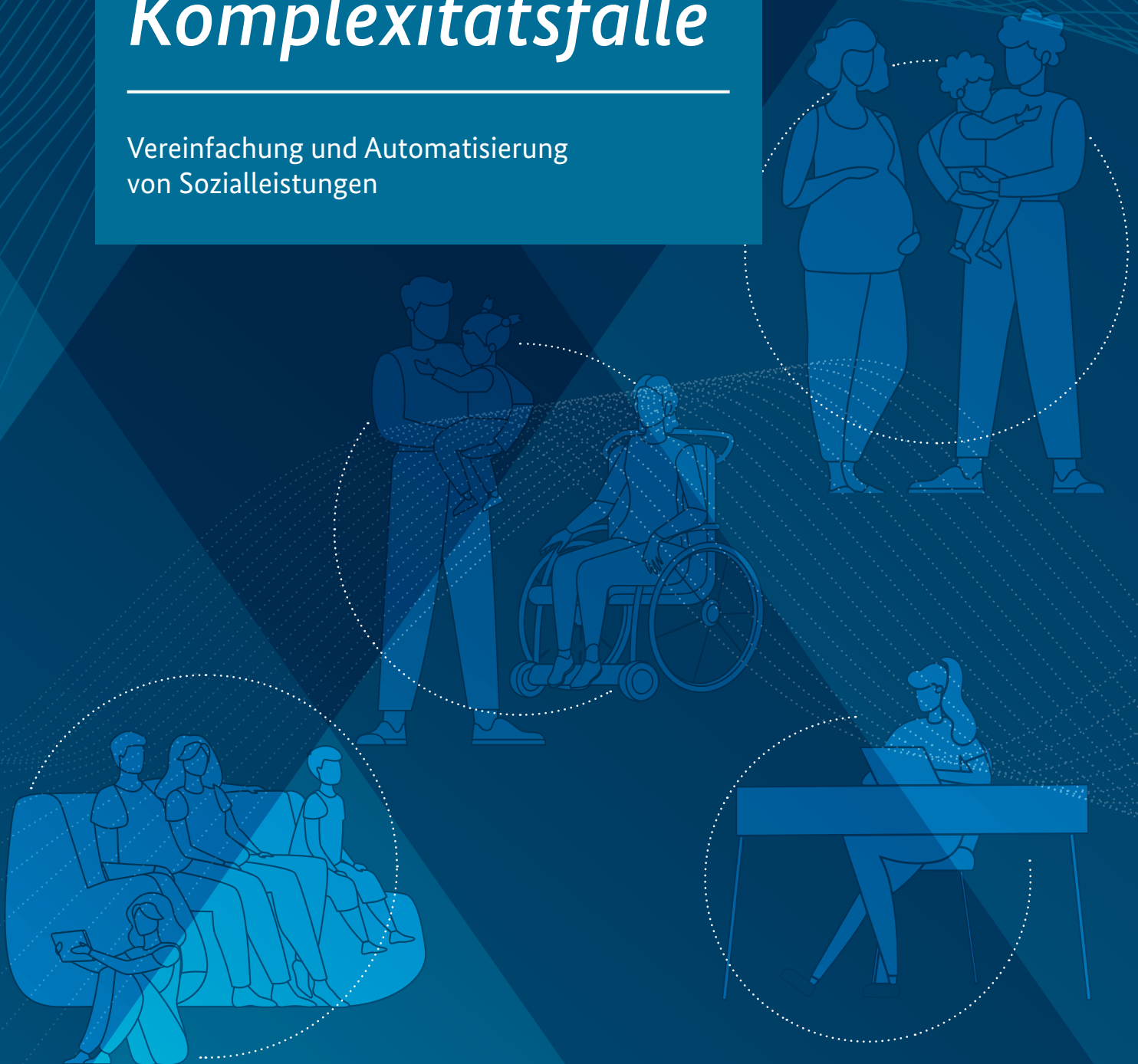


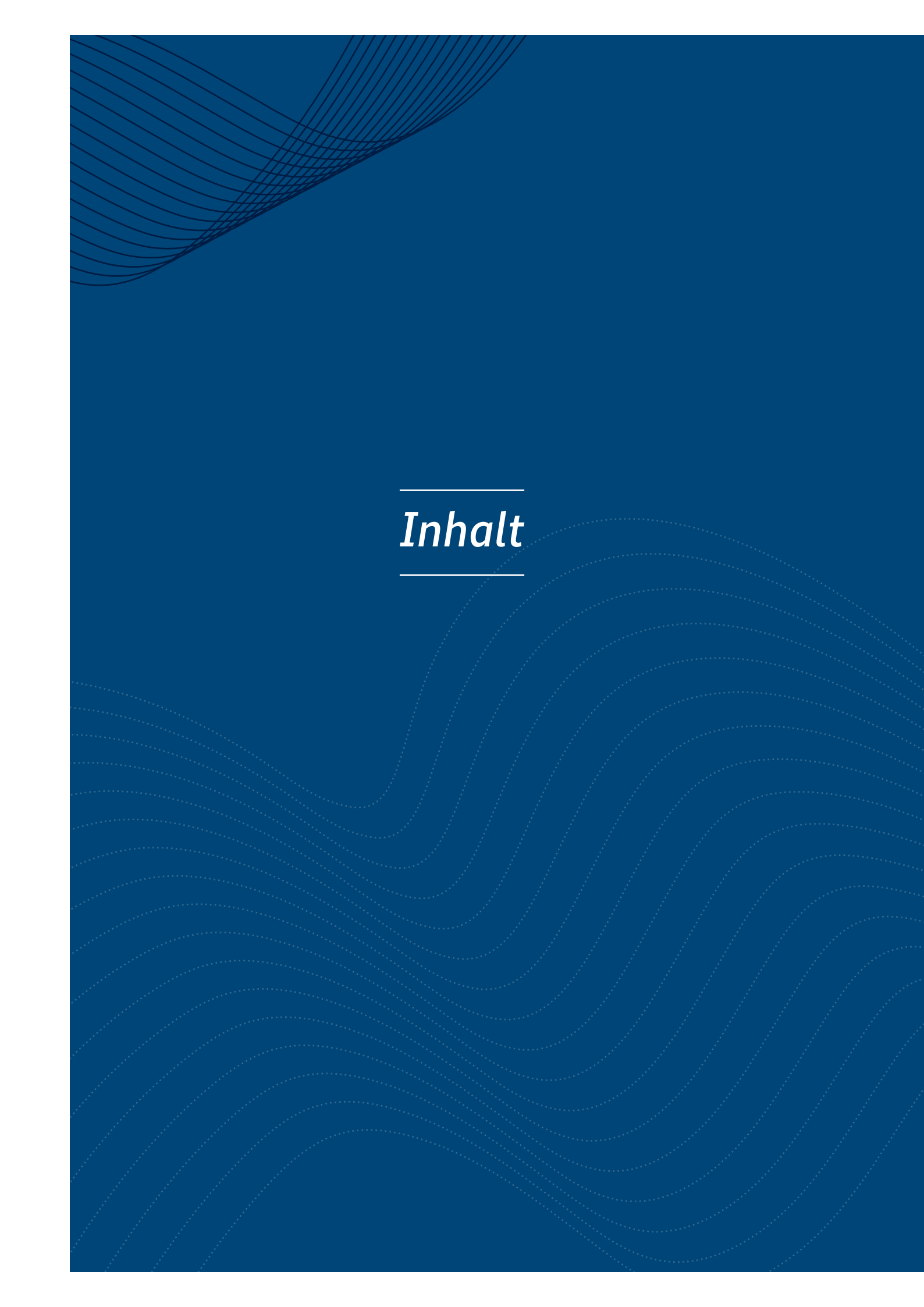
Wege aus der Komplexitätsfalle

Vereinfachung und Automatisierung
von Sozialleistungen



Nationaler
Normenkontrollrat

Deloitte.



Inhalt

Vorwort.....	4
Kernbotschaften	7
1 Quo vadis, deutsche Sozialleistungsverwaltung?.....	11
2 Sozial- und Familienleistungen in Deutschland.....	14
2.1 Einordnung des „Hauses der sozialen Hilfe und Förderung“	16
2.2 Zustand des „Hauses der sozialen Hilfe und Förderung“	22
2.3 Komplexitätstreiber im „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“.....	30
2.4 Auswirkungen der Komplexität auf Anspruchsberechtigte.....	41
2.5 Befund: Das „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“ ist überkomplex.....	47
3 Die Sozialleistungsverwaltung im digitalen Wandel.....	48
3.1 Digitalisierung und Automatisierung	49
3.2 Best-Practice-Modelle aus dem In- und Ausland	56
4 Kindergrundsicherung: drei Zukunftsszenarien.....	71
4.1 Vorstellung der Kindergrundsicherung	72
4.2 Vorstellung der Szenarien.....	76
4.3 Bewertung der Szenarien	83
5 Wege aus der Komplexität	88
5.1 Organisatorische Handlungsempfehlungen.....	89
5.2 Technische Handlungsempfehlungen	92
5.3 Regulatorische Handlungsempfehlungen.....	96
5.4 Zielbild einer leistungsfähigen Sozialleistungsverwaltung.....	101
Literaturverzeichnis.....	105
Anhang.....	114
Abbildungsverzeichnis.....	116
Tabellenverzeichnis	116
Abkürzungsverzeichnis.....	117



Vorwort



Die Bearbeitung von Wohngeldanträgen dauerte im Bundesdurchschnitt zeitweise ein halbes Jahr. Die einmalige Energiepauschale für Studierende, die im Herbst 2022 als Heizkostenhilfe geplant wurde, konnte nach Schwierigkeiten im Vollzug erst ab Frühjahr 2023 ausgezahlt werden. Der Kinderzuschlag für Familien mit geringem Einkommen erreicht derzeit nur ein Drittel der Leistungsberechtigten, manche Bildungs- und Teilhabeleistungen sogar noch weniger.

Das Geflecht von Sozialleistungen, mit dem Familien konfrontiert sind, ist undurchsichtig und kompliziert. Sozialleistungen greifen vielfältig ineinander und sind unzureichend aufeinander abgestimmt. Zuständig sind diverse Stellen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene. Dies erzeugt Wechselbeziehungen und Anrechnungsverhältnisse, die Mehrfachprüfungen erforderlich machen.

Die Intransparenz führt dazu, dass Leistungen ihre Zielgruppen häufig nicht erreichen, weil die Menschen sie nicht beantragen. Für diejenigen, die sie doch beantragen, besteht ein hoher Aufwand. Aufgrund fehlender behördenübergreifender Prozesse und nicht harmonisierter rechtlicher Grundlagen müssen sie mehrere Anträge unabhängig voneinander bei verschiedenen Stellen einreichen und

immer wieder die gleichen Angaben und Nachweise erbringen.

Auch die staatlichen Stellen sind mit einem immensen Verwaltungsaufwand bei der Gewährung von Sozialleistungen konfrontiert. Überflüssige Doppelstrukturen, der zunehmende Personalmangel und neue krisenbedingte Herausforderungen werden die Verwaltung noch weiter an die Überlastungsgrenze bringen. Die Zukunftspotenziale von Digitalisierung und Automatisierung in der Sozialleistungsverwaltung sind groß, können in dem derzeitigen komplexen und verflochtenen System jedoch kaum gehoben werden. Der Erneuerungsbedarf ist inzwischen enorm.

Bei diesen Problemen soll die von der Bundesregierung beabsichtigte Einführung einer Kindergrundsicherung ansetzen. Antragsverfahren sollen vereinfacht, der Vollzug verbessert und Leistungen stärker gebündelt werden. Auch wenn dies ein erster Schritt in die richtige Richtung ist: Das Anpassen einiger Stellschrauben innerhalb des Systems reicht nicht aus, um den Vollzug schlagkräftiger zu machen und den Aufwand für die Familien spürbar zu verringern. Es wird deutlich, dass der Reformbedarf umfassender ist.

Das vorliegende Gutachten greift diese Problematik auf. Es soll Empfehlungen zur Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen liefern und den Verantwortlichen in Bund, Ländern und Kommunen, den Parlamenten und Regierungen, Wege aufzeigen, die aus der Komplexitätsfalle herausführen.

Mit dem Gutachten empfiehlt der NKR eine abgestimmte organisatorische und technische Gesamtarchitektur der Sozialleistungsverwaltung, deren Grundlage ein digitaltauglicher Rechtsrahmen ist. Das System der Sozialleistungen sollte insgesamt entflochten, die Aufgabenverteilung verbessert und Automatisierung sinnvoll genutzt werden.

Anspruchsberechtigte sollten die Leistungen möglichst antragslos erhalten. Dort, wo sie einen Antrag stellen müssen, sollte der Behördenkontakt digital über ein einziges föderales Portal oder persönlich über eine einzige örtliche Stelle ablaufen.

Der Vollzug von Regelfällen sollte pauschaliert und automatisiert erfolgen. Mitarbeitende der Verwaltung sollten sich auf die persönliche Beratung und auf komplexe Einzelfälle konzentrieren können. Die zentralen und dezentralen Fachverfahren und Daten sollten in einem digitalen Ökosystem orchestriert werden. Wesentliche Voraussetzungen hierfür sind eine einheitliche Architektur, verbindliche Standards für Daten und Schnittstellen sowie die Bereitschaft, geeignete Teilaufgaben an einer Stelle „vor der Klammer“ und über Plattformen zu bündeln. Diese Empfehlungen sind kein kurzsichtiges Plädoyer für eine umfassende Zentralisierung. Denn föderale Strukturen und dezentrale Stellen vor Ort sind für eine persönliche Beratung genauso wichtig, wie für die Gewährleistung einer hohen Ausfallsicherheit staatlicher Angebote. Gleichwohl sollte die Regulierung des Sozialleistungsrechts stärker gebündelt und mit der Steuerung eines notwendigen Konsolidierungsprozesses vorzugsweise in einem Bundesministerium konzentriert werden.

Die geplante Einführung der Kindergrundsicherung hat das Potenzial für einen Einstieg in eine größere Reform. Hier sind jetzt mutige Schritte notwendig. Das Gutachten empfiehlt, nicht nur ein eigenes Informationsportal, sondern einen digitalen Zugang zu Sozialleistungen über eine zentrale Plattform zu schaffen. Die bereits in der Fläche tätigen Jobcenter sollten die örtliche Beratung für die Familien übernehmen. Der übrige Leistungsvollzug sollte bei der Zentrale der Familienkasse der BA gebündelt werden. Das Ziel dieser Bündelung ist es, die Mitarbeitenden vor Ort von Regelfallbearbeitungen zu befreien und einen antragslosen Leistungsvollzug

einzuführen – sowohl für den Kindergarantiebetrag als auch für den Kinderzusatzbetrag mit- samt den pauschalen Bildungs- und Teilhabeleistungen.

Empfohlen wird darüber hinaus, eine noch grundlegendere Bündelung der Sozialleistungen anzugehen. Die bestehenden parallelen Grundsicherungssysteme sollten zu einem konsistenten System zusammengeführt werden, indem der alltägliche Bedarf von Volljährigen im Bürgergeld, der alltägliche Bedarf von Minderjährigen vollständig in einer Kindergrundsicherung und der Bedarf auf Haushaltsebene vollständig im Wohngeld abgedeckt wird. Keine der Leistungen enthielte Kostenanteile der anderen Bedarfe.

Der NKR ist überzeugt, dass die Vereinfachung von Strukturen und Automatisierung von Verfahren die Verwaltung besser machen können. Dies würde dazu beitragen, Zielgruppen von Sozialleistungen wirksam zu erreichen, bürokratischen Aufwand deutlich zu senken und das Leben von Bürgerinnen und Bürgern einfacher zu machen. Harmonisierte, digital und einfach zugängliche Sozialleistungen sind nicht nur nutzerfreundlich und kostensparend, sondern schlicht erforderlich, um die Handlungsfähigkeit der Sozialleistungsverwaltung sicherzustellen und das Vertrauen der Menschen in den Staat zu stärken.

Lutz Goebel
Vorsitzender Nationaler Normenkontrollrat



März 2024



Kernbotschaften

1. Das System der sozialen Hilfe und Förderung ist überaus komplex.

Über Jahrzehnte hinweg wurden dem Sozial- und Steuerrecht neue Regelungen, Instrumente und Leistungen hinzugefügt. Das Resultat ist ein umfangreiches Rechtsgefüge mit einem überaus komplexen Leistungssystem. Die Summe der darin enthaltenen Beziehungen zwischen Sozialleistungen hat zu einem rechtskreisübergreifenden Beziehungsgeflecht geführt, das selbst für Fachleute nur schwer zu durchschauen ist. Erschwerend kommt hinzu, dass der Rechtsrahmen eine

Vielzahl unterschiedlicher und widersprüchlicher Rechtsbegriffe enthält. Im Zusammenspiel mit unterschiedlichsten Vollzugsbehörden und zu berücksichtigenden Vor- und Nachrangverhältnissen zwischen Sozialleistungen entsteht ein unverhältnismäßiger bürokratischer Aufwand für die Beantragung und die Gewährung von Sozialleistungen. Die gegenseitigen Erstattungspflichten sowie die Beschränkung der Beratungspflicht der Vollzugsbehörden auf die in ihre Zuständigkeit fallenden Leistungen erhöhen den Aufwand für Verwaltung und Leistungsberechtigte zusätzlich.

2. Historisch gewachsene Strukturen und der Arbeits- und Fachkräftemangel gefährden die Handlungsfähigkeit der Sozialleistungsverwaltung.

Die historisch gewachsene Vielfalt von zuständigen Stellen im Mehrebenensystem von Bund, Ländern und Kommunen hat zu einer umfangreichen Behördenlandschaft geführt. Sozialämter, Jobcenter, Wohngeldstellen, Elterngeldstellen, die Familienkasse der BA sowie eine Vielzahl weiterer örtlicher und überörtlicher Behörden verantworten den Vollzug einer Vielzahl von Sozialleistungen. Aufgrund von fehlenden organisatorischen Vorgaben und verbindlichen technischen Standards verfügt der örtliche Sozialleistungsvollzug in der Regel über jeweils spezifische Strukturen, Prozesse und IT-Systeme. Das Resultat sieht vielerorts ähnlich aus: Hoher Verwaltungsaufwand verursacht durch personalintensive manuelle Fallbearbeitung und fehlende Digitalisierung und Automatisierung. Angesichts der sich verschärfenden Auswirkungen des Arbeits- und Fachkräftemangels ist mehr als fraglich, ob die Handlungsfähigkeit der Sozialleistungsverwaltung langfristig sichergestellt werden kann.

3. Eine effiziente und effektive Sozialleistungsverwaltung ist Voraussetzung für starke Demokratie und die Zukunftsfestigkeit des Gemeinwesens.

Für die Zielgruppen der staatlichen Hilfen stellt die Komplexität eine große Hürde bei der Inanspruchnahme dar. Der Sozialstaat erreicht die Betroffenen nur unzureichend. Das beeinträchtigt seine Wirksamkeit. Und auch die Wahrnehmung des Staates leidet. Wer von einer Behörde zur nächsten verwiesen wird und im Leistungsgeflecht vergeblich nach Orientierung sucht, kann sich leicht als Bittsteller fühlen und als

Kurier zwischen unkoordiniert und wenig digital arbeitenden Behörden. Mit ihrer Lebenslagenbefragung misst die Bundesregierung alle zwei Jahre die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit der Verwaltung. In Bezug auf die Inanspruchnahme von Sozialleistungen ist das Ergebnis eindeutig: Während die Interaktion mit der Verwaltung als überdurchschnittlich komplex wahrgenommen wird, ist die Zufriedenheit mit der Leistungsgewährung unterdurchschnittlich. Hier zu spürbaren Verbesserungen zu kommen, würde nicht nur die Leistungsfähigkeit des Sozialstaats erhöhen, sondern auch das Vertrauen in die Verwaltung und demokratischen Institutionen.

4. Bündeln, pauschalisieren und automatisieren!

Einer zukunftsfesten Sozialleistungsverwaltung gelingt es, einen Großteil der Fälle zu bündeln und zu (teil)automatisieren. Das beschleunigt nicht nur die Fallbearbeitung, senkt den administrativen Aufwand pro Fall und hebt s.g. Skaleneffekte. Dabei stehen die Leistungsberechtigten gemäß dem Once-Only-Prinzip im Mittelpunkt; d.h. wo immer möglich, sollen vorhandene Daten durch die Verwaltung selbst beschafft bzw. nachgenutzt werden. Auch das Verwaltungspersonal kann sich verstärkt auf die individuelle Beratung und die Bearbeitung komplexer Einzelfälle konzentrieren. Wesentliche Voraussetzung dafür ist die Reduzierung des vielschichtigen und verwobenen Geflechtes von Sozialleistungen. Dies gelingt durch eindeutige Abgrenzung des Sozialleistungsbedarfs eines Erwachsenen, eines Kindes und einer Haushaltsgemeinschaft. So sollten z. B. die Kosten der Unterkunft als gebündelte Leistung auf Haushaltsebene gewährt werden und nicht als ergänzend zu berechnende Bestandteile individueller Leistungen wie Bürgergeld und geplanter Kindergrundsicherung. Zudem sollte noch stärker

zwischen pauschalisierten Regelleistungen und individuellen Ausnahmebedarfen unterschieden werden. Die Ausübung des Ermessens zur Gewährung eines gesondert berechneten Mehrbedarfs sollte sich auf spezifische Einzelfälle beschränken.

5. Von der Steuerung bis zum örtlichen Vollzug: Aufgabenverteilung neu denken!

Im Zuge der Vereinfachung und Automatisierung des Sozialleistungsvollzugs stellt sich nicht die Frage, ob, sondern wie eine Neuverteilung der Vollzugsaufgaben aussehen kann. Der organisatorische Aufbau des Systems sollte sich zukünftig an einer horizontalen Trennung nach Einzel- und Regelfallbetrachtung orientieren: Die örtlichen Stellen bilden leistungsübergreifend den physischen Kontakt für die persönliche und ganzheitliche Beratung und die Einzelfallbearbeitung in komplexen Fallkonstellationen. Als Frontoffices koordinieren sie das Zusammenwirken von Einzelfall- und Regelfallbedarfen. Letztere werden automatisiert durch gebündelte überörtliche Strukturen wie bspw. Landes- und Bundesbehörden erbracht und können – sollte kein besondere Beratungsbedarf erforderlich sein – einfach im digitalen One-Stop-Shop beantragt werden. Die Verständlichkeit des Leistungssystems ist eine Grundvoraussetzung, die dafür geschaffen werden muss. Ein derartig fundamentaler, aber notwendiger Eingriff in die bestehende föderale Vollzugsorganisation braucht eine zentrale Steuerung von sozialleistungsbezogenen Regulierungsaktivitäten auf der Bundesebene. Die Bündelung der federführenden Zuständigkeit für die Regelung aller Leistungen der sozialen Sicherung in einem Bundesministerium ist die logische Konsequenz.

6. Zentraler Zugang, dezentrales Ökosystem – Die Sozialleistungsverwaltung braucht verbindliche Standards und einen Plattformansatz.

Es braucht ein auf verbindlichen Standards und Architekturvorgaben basierendes digitales Plattform-Ökosystem der Sozialleistungsverwaltung. Standardisierte Schnittstellen und fachspezifische Basiskomponenten, wie bspw. eine automatisierte Einkommensprüfung, sollten die Grundlage für eine wettbewerbsoffene und interoperable IT-Landschaft sein. Bestehende Zentralkomponenten der föderalen E-Government-Infrastruktur wie BundID und FIT-Connect bilden den fachneutralen Unterbau und den Zugang zum erweiterten staatlichen Plattform-Ökosystem. Anders als die dezentralen Fachverfahren muss der digitale Kontakt zwischen Leistungsberechtigten und Verwaltung gebündelt werden. Ein föderaler digitaler One-Stop-Shop für Sozialleistungen erleichtert nicht nur die Inanspruchnahme, sondern setzt auch den technischen und organisatorischen Rahmen zum Auf- und Ausbau des Ökosystems. Entscheidende Voraussetzungen dafür sind klare Zuständigkeiten, eine verbindliche, ebenenübergreifende Nutzung und eine langfristig gesicherte Finanzierung.

7. Die Komplexität an der Wurzel bekämpfen: Digital- und Praxistauglichkeit der Rechtsgrundlagen herstellen!

Entbürokratisierung, Zugänglichkeit und Automatisierung brauchen einfaches und digitaltaugliches Recht mit eindeutigen Bestimmungen. Ein einheitlicher regulatorischer Rahmen, auf dessen Basis sozialpolitische Zielstellungen erreicht werden können, sollte durch eine umfassende Reform ermöglicht werden. Hierfür sollten die Empfehlungen des NKR-Gutachtens von 2021 („Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches

Recht“) aufgegriffen werden. Darin wird die Modularisierung und Harmonisierung der Bestandteile des Einkommensbegriffs und anderer wesentlicher Rechtsbegriffe sowie die Verknüpfung der Begriffsmodule mit Datenquellen (z. B. Registern) gefordert. Die Definition unbestimmter Rechtsbegriffe, der Abbau von Automatisierungshindernissen und die Harmonisierung von Rechtsbegriffen sind längst überfällig.

8. Schnittstellen reduzieren – Skalen- und Verbundeffekte nutzen!

Die große Anzahl von Behördenkontakten und Antragsformularen führt nicht nur bei Leistungsberechtigten zu hohen Erfüllungsaufwänden. Wenn sich durchschnittliche Familien nach der Geburt eines Kindes an vier Behörden wenden und fünf Leistungen beantragen müssen, bindet das auch aufseiten der Verwaltung unnötig Ressourcen. Je komplexer ein Fall ist, desto größer wird der Aufwand, der durch die Vielzahl der Schnittstellen zwischen den beteiligten Akteuren entsteht. Ihre Zahl kann drastisch reduziert werden. Vor allem dort, wo Fallkonstellationen heute zu einem regelmäßigen Zusammenwirken verschiedener Leistungen bei unterschiedlichen Stellen führen, bestehen große Einsparpotenziale.

Eine einheitliche und schlanke Service-Architektur mit einem föderalen digitalen One-Stop-Shop und örtlichen Frontoffices reduziert die Kontaktpunkte zwischen Verwaltung und Anspruchsberechtigten. Durch die Bündelung von Leistungen und Zuständigkeiten können zudem positive Verbundeffekte erzielt werden. Große Einsparpotenziale liegen außerdem in der Senkung der Fallkosten durch die Wiederverwendung von Daten und die (Teil)Automatisierung in großen überörtlichen IT-Systemen. Die sich daraus ergebenden Skaleneffekte werden

insbesondere durch die Bündelung, Regelfallbeachtung und proaktive Gewährung von Leistungen wie dem Kindergeld bzw. Kindergarantiebetrag ermöglicht. Letztlich muss es das Ziel sein, die Anspruchsberechtigten und die Verwaltung von unnötigem Erfüllungsaufwand so weit wie möglich zu entlasten, indem man die Daten und nicht die Menschen laufen lässt.

9. Übergreifendes Zielbild entwerfen: Die Kindergrundsicherung als Einstieg in eine zukunftsfähige Sozialleistungs- verwaltung nutzen.

Die Kindergrundsicherung als gebündelte Leistung zur Deckung des alltäglichen Bedarfs von Kindern kann ein bedeutender Bestandteil einer effektiven und effizienten Sozialleistungsverwaltung sein. Das Konsolidierungsvorhaben hat das Potenzial, Einfluss auf die zentralen Elemente eines nachhaltigen Zielbildes zu nehmen. Somit wäre es als Einstieg in eine grundlegende Reform des Systems der sozialen Hilfe und Förderung geeignet. Dieses Potenzial wurde zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung nicht ausgeschöpft. U. a. weil Leistungsbestandteile nicht konsequent gebündelt (siehe Bildung und Teilhabe), angrenzende Leistungen wie Bürgergeld und Wohngeld nicht ausreichend adressiert und Behördenkontakte nicht reduziert, sondern erhöht wurden. Mit dem geplanten Kinderchancenportal verpasst es der Entwurf zudem, zu einem einfachen und einheitlichen digitalen Zugang zu Sozialleistungen beizutragen. Um bestehende Pfadabhängigkeiten zu verlassen und die Komplexität des Systems zu reduzieren, ist die Formulierung eines organisatorischen und technischen Zielbildes des Gesamtsystems und eines daraus abgeleiteten Rechtsrahmens die Vorbedingung für das Gelingen dieses Regelungsvorhabens.

1

Quo vadis, deutsche Sozialleistungsverwaltung?

Das vorliegende Gutachten analysiert den Status quo der deutschen Sozialleistungsverwaltung vor dem Hintergrund der geplanten Einführung der Kindergrundsicherung im Jahr 2025. Das „wichtigste sozialpolitische Vorhaben dieser Regierung“ soll Leistungen bündeln und ihre Inanspruchnahme erhöhen.¹ Das Vorhaben umfasst Ansätze zur Steigerung von Effektivität und Effizienz sowie Wege zur Reduzierung der Komplexität der deutschen Sozialleistungsverwaltung. Im Rahmen des Sozialstaatsprinzips² soll z.B. die Bekämpfung der Kinderarmut verbessert werden.

Im Zusammenhang mit der geplanten Einführung der Kindergrundsicherung wird auch die derzeitige Situation der deutschen Sozialleistungsverwaltung kontrovers diskutiert. Während auf der einen Seite ihre Verlässlichkeit in Krisenzeiten betont wird, deuten beispielsweise die Ergebnisse der Lebenslagenbefragung darauf hin, dass die Bürgerinnen und Bürger besonders unzufrieden mit den Leistungen bei finanziellen Problemen und fehlenden Online-Angeboten sind.³

¹ S. BMFSFJ (2023g).

² Das Sozialstaatsprinzip wird im Grundgesetz in Art. 20 Abs. 1 und Artikel 28 genannt. Die Artikel definieren Deutschland als sozialen Bundesstaat und sozialen Rechtsstaat. Soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit sind das zentrale Ziel.

³ Vgl. Statistisches Bundesamt (2021). Bei der Lebenslagenbefragung werden Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger zu ihrer Zufriedenheit mit der öffentlichen Verwaltung befragt. Die Erhebung findet seit 2015 in einem zweijährigen Rhythmus statt.

Die Sozialleistungsverwaltung wird häufig dafür kritisiert, dass zu viele Ressourcen in überflüssigen Doppelstrukturen versickern.⁴ So würden die verschiedenen Behörden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene bspw. bei ihrer IT-Infrastruktur unverhältnismäßige Aufwände betreiben und nicht effizient zusammenarbeiten. Zuständigkeiten seien häufig unklar und erforderten langwierige Klärungsprozesse, die zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursachen. Die Chancen der digitalen Transformation würden nicht genutzt.⁵ Problematisch ist zudem der Fach- und Arbeitskräftemangel. So stellt der NKR in seinem Jahresbericht von 2023 fest, dass diesem mit einem Modernisierungsschub begegnet werden muss, damit die Handlungsfähigkeit des Staats nicht gefährdet wird.⁶

Ein weiterer Kritikpunkt an der Sozialleistungsverwaltung ist, dass die verschiedenen Leistungen nicht optimal aufeinander abgestimmt sind.⁷ Die verschiedenen Leistungen verwenden nicht harmonisierte Rechtsbegriffe.⁸ Das erschwert den Vollzug und kann Anspruchsberechtigte verwirren.

Häufig wird auf die Komplexität der deutschen Sozialleistungslandschaft hingewiesen. Sie führe zu ineffizienten und ineffektiven Verfahren.⁹ Die hohen Kosten für den Vollzug von Sozialleistungen seien nicht gerechtfertigt. Damit steht im Zusammenhang, dass viele Leistungen nicht bei den Menschen ankommen, die sie benötigen. Die Bewilligung dauere zu lange und viele Berechtigte wüssten nicht, welche Leistungen sie tatsächlich beanspruchen könnten.

Wenngleich es somit wachsende Kritik im Hinblick auf Finanzierung, Administration und Wirksamkeit sozialer Leistungen gibt, erfährt die deutsche Sozialleistungsverwaltung nach wie vor Unterstützung und wird mithin als ein Garant des wirtschaftlichen Aufstiegs betrachtet.¹⁰ Gerade in den Krisen der vergangenen Jahre, wie der Finanzkrise Ende der 00er-Jahre und der Corona-Pandemie, habe sich die Stärke des deutschen Sozialstaats gezeigt. Hier konnten viele Menschen vor einem sozialen Abstieg geschützt und die Weichen für eine erfolgreiche Zukunft gestellt werden.

Das vorliegende Gutachten setzt an diesen Beobachtungen an und stellt die **erste Kernfrage**:

Wie ist es um die deutsche Sozialleistungsverwaltung bestellt?

Dieser Frage wird anhand eines holistischen Modells nachgegangen, das im vorliegenden Gutachten als „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“ bezeichnet wird. Es beinhaltet Leistungen, Interaktionen und interorganisatorischen Relationen, die bei der Antragsbeantragung, -bearbeitung und -bescheidung sowie Inanspruchnahme von Sozialleistungen in Deutschland auftreten. Im Rahmen der Betrachtung wird ein besonderes Augenmerk auf familienbezogene Sozialleistungen gelegt, da sie im Zentrum des vorliegenden Gutachtens liegen. Dabei werden regulatorische, organisatorische und technische Komplexitätstreiber identifiziert und ihre Auswirkungen auf beispielhafte Familien (sogenannte Personas) illustriert.

⁴ Vgl. Suding (2019).

⁵ Vgl. Von Gehlen (2020).

⁶ Vgl. NKR (2023).

⁷ Vgl. Rudzio (2023).

⁸ Vgl. NKR (2021).

⁹ Vgl. Rickens et al. (2019). Stöbe-Blossey (2021). Bogumil (2022). Bogumil, Gräfe (2022). Bogumil, Kuhlmann (2022). Leitner (2022) Bogumil, Gräfe (2023).

¹⁰ Vgl. Bothfeld (2023). Vgl. Siems (2020).

Daran anschließend wird die **zweite grundlegende Frage** des vorliegenden Gutachtens angeführt:

Wie können die Komplexität reduziert und die Leistungsgewährung einfacher, effizienter und effektiver ausgestaltet werden?

Ein Ansatz ist die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Sie bezeichnet den Prozess, „in dem gesellschaftliche Vorgänge auf digitale Kommunikation und Informationsvermittlung sowie auf die Nutzung digitaler Medien umgestellt werden und dadurch zunehmend automatisiert und autonomisiert erfolgen“.¹¹ Sie hat das Potenzial, die Komplexität der Antragsstellung und -bearbeitung sowohl für die Verwaltungsmitarbeitenden als auch für die Bürgerinnen und Bürger zu reduzieren. In diesem Kontext werden Best-Practice-Beispiele aus dem europäischen Ausland und bereits etablierte Instrumente aus Deutschland beleuchtet. Sie zeigen den Mehrwert der digitalen Transformation auf.

Damit stellt sich die **dritte Kernfrage** des vorliegenden Gutachtens:

Welchen Mehrwert bieten Digitalisierung und Automatisierung bei der Erbringung von Sozialleistungen?

Um diese Frage zu beantworten, wird exemplarisch auf die Kindergrundsicherung geblickt. Der Gesetzesentwurf wurde am 26. September 2023 im Kabinett beschlossen. Er befindet sich zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung im parlamentarischen Verfahren. Die Kindergrundsicherung verfolgt das Ziel, verschiedene finanzielle Leistungen für Kinder in einer einzigen Leistung zu

bündeln. Sie soll schrittweise im Jahr 2025 eingeführt werden. Da der Gesetzesentwurf gegenwärtig beraten wird, ist die konkrete Implementierung noch nicht beschlossen. Vor diesem Hintergrund führt das vorliegende Gutachten drei Szenarien für die Organisation des Verwaltungsvollzugs ein und diskutiert, welche Auswirkungen die Szenarien auf die Effektivität und Effizienz der Kindergrundsicherung hätten. Zudem beschreiben die Szenarien unterschiedliche technische Ausgestaltungsvarianten in der öffentlichen Verwaltung.

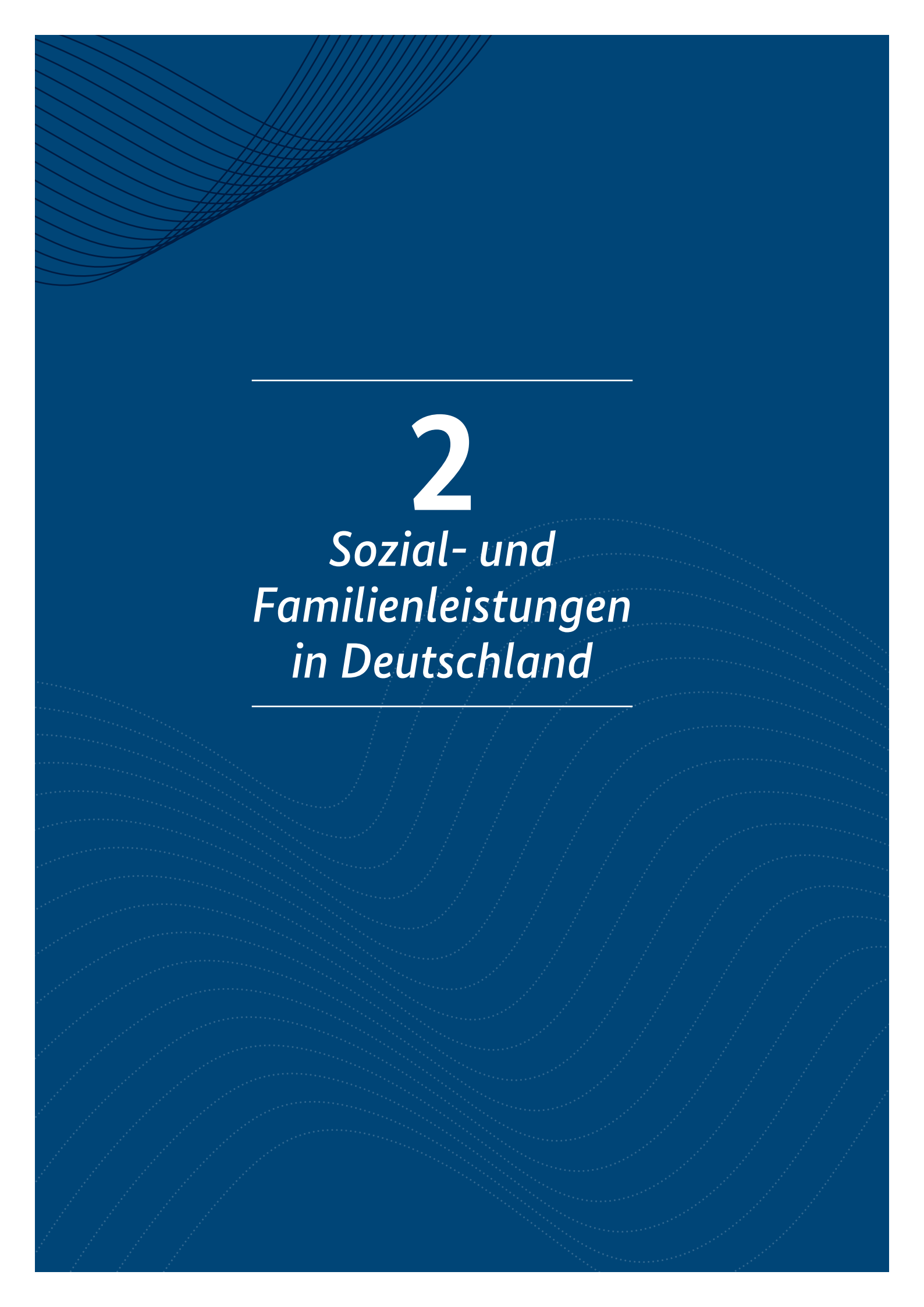
An die Untersuchung der Szenarien und deren potenzielle Auswirkungen auf die Sozialleistungsverwaltung sowie für Anspruchsberechtigte schließt sich die **vierte Kernfrage** an:

Welche Handlungsempfehlungen können für die Kindergrundsicherung und weitere Sozialleistungen abgeleitet werden?

Mithilfe der Untersuchung lassen sich Ansatzpunkte ableiten, um zu Effizienz- und Effektivitätssteigerungen zu gelangen. Darauf aufbauend werden generelle Handlungsempfehlungen für die Sozialleistungsverwaltung sowie Implikationen für die Kindergrundsicherung formuliert. Ein Zielbild veranschaulicht die Handlungsempfehlungen. Es gibt Orientierung, zeigt Wege aus der Komplexität und führt wichtige Schritte auf, die elementar für eine erfolgreiche und nachhaltige digitale Transformation der Sozialleistungsverwaltung sind.

Bevor auf die vier Leitfragen im Einzelnen eingegangen wird, sollen zunächst die Methodik und der Aufbau des Gutachtens näher erläutert werden.

¹¹ S. Klenk et al (2020), S. 6.



2

Sozial- und Familienleistungen in Deutschland

Dieser Abschnitt widmet sich der Sozialleistungslandschaft in Deutschland. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Betrachtung der Defizite aufseiten der Verwaltung und für die Anspruchsberechtigten. Dazu wird der Untersuchungsgegenstand auf das „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“ eingegrenzt und mithilfe einer Visualisierung beschrieben.

Im Gegensatz zur üblichen hierarchischen Darstellungsform in einem Organigramm wird die Sozialleistungsverwaltung in Abbildung 1 und Abbildung 2 als Gebäude visualisiert. Diese Darstellungsform bietet die Möglichkeit, sowohl Vollzugsbehörden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene als auch die Verflechtung und Abhängigkeiten der Sozialleistungen untereinander zu erfassen. Abbildung 2 in Form eines Hauses eignet sich insofern, als dass dadurch zwei Analogien deutlich werden. Zum einen ist der Zustand der Sozialleistungsverwaltung vergleichbar mit den einzelnen Bestandteilen eines Gebäudes, welches über einen langen Zeitraum von verschiedenen Besitzern Veränderungen unterzogen wurde. Diese bauen mal mehr und mal weniger auf den Strukturen der Vorbesitzer auf und greifen mal mehr und mal weniger in die Substanz des Gebäudes ein. Der Status quo des „Hauses der sozialen Hilfe und Förderung“ lässt sich dabei ebenso einfach bzw. schwierig wie der eines physischen Gebäudes verändern: Ein neuer Anstrich oder ein neues Türschild sind zwar leichter und schneller umzusetzen, haben jedoch geringeren Einfluss auf substanzielle Veränderungen als das aufwendige Verlegen neuer Leitungen oder Eingriffe in die Statik.

Die zweite Analogie, die durch die gewählte Darstellungsform illustriert wird, bezieht sich auf die Assoziation eines Hauses mit Gemeinschaft, Sicherheit und Zusammenhalt, die auch dem Prinzip der sozialen Fürsorge innewohnen. Ob das „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“ dem gerecht werden kann oder ob sich dahinter ein „Haus, das Verrückte macht“ verbirgt, wie es in einem Asterix-Comic¹² symbolisch dargestellt wird, ist indirekt die Kernfrage, die in diesem Abschnitt untersucht wird.

Basierend auf dieser Darstellung erfolgt eine Analyse der Komplexitätstreiber vor dem Hintergrund regulatorischer, organisatorischer und technischer Aspekte. Anhand von beispielhaften Personas werden im abschließenden Schritt der Analyse die Auswirkungen für Bürgerinnen und Bürger veranschaulicht.

¹² Der Zeichentrickfilm „Asterix erobert Rom“ aus dem Jahr 1976 thematisiert die Komplexität von Verwaltungsstrukturen in einem „Haus, das Verrückte macht“, indem die Protagonisten bei der Suche nach dem sogenannten Passierschein A38 in der Präfekturverwaltung aufgrund komplexer Zuständigkeiten und ohne nachvollziehbaren Grund von einer Stelle zur nächsten verwiesen werden.

2.1 Einordnung des „Hauses der sozialen Hilfe und Förderung“

Das Sozialstaatsprinzip ist nach Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz (GG) verfassungsrechtlich abgesichert.¹³ Umgesetzt wird dieses Prinzip durch die Instrumente der staatlichen Sozialpolitik zur Gewährleistung eines existenzsichernden Einkommens und des sozialen Friedens. Hierbei stellt vor allem das **System der sozialen Sicherung** den zentralen Teil der sozialpolitischen Maßnahmen in Deutschland dar. Dieses System basiert auf **drei Grundprinzipien**, aus welchen die drei Regelungsbereiche des Sozialrechts entspringen, (vgl. Abbildung 1):¹⁴ das **Fürsorgeprinzip** (Soziale Hilfe und Förderung), das **Vorsorgeprinzip** (Sozialversicherung) und das **Versorgungsprinzip** (Soziale Entschädigung).¹⁵

Vor der näheren Betrachtung des Untersuchungsgegenstandes (soziale Hilfe und Förderung) werden die beiden komplementären Systembestandteile der sozialen Sicherung, die soziale Entschädigung und die Sozialversicherung, kurz dargestellt.

Soziale Entschädigung

Der Ursprung der sozialen Entschädigung liegt in der Kriegsopferversorgung. In der heutigen Ausgestaltung umfasst sie zusätzlich die Soldatenversorgung, die Impfschadenversorgung sowie die Opferentschädigung. Aktualität besteht durch die Anpassung der Rechtsgrundlagen und insbesondere die Einführung des neuen SGB XIV, das am 1. Januar 2024 in Kraft getreten ist. Die Finanzierung der sozialen Entschädigung erfolgt aus Steuermitteln.¹⁶

Sozialversicherungen

Bereits 1883 wurde mit der gesetzlichen Krankenversicherung die erste Sozialversicherung etabliert, die bis zum Jahr 1995 um vier weitere Säulen ergänzt wurde. Deren Leistungen basieren dabei auf dem Anspruchs- und nicht auf dem Bedarfsprinzip.¹⁷ Seit Einführung der Pflegeversicherung ist die **Absicherung von bestimmten Lebensrisiken** unabhängig von Fürsorgeinstrumenten der leitende Gedanke für die Sozialversicherungen. Im Falle des Einkommensausfalles durch Arbeitslosigkeit,



Abbildung 1 Grundprinzipien und Regelungsbereiche der sozialen Sicherung

Quelle: eigene Darstellung

¹³ Vgl. Ruland, Becker (2022).

¹⁴ Vgl. Eichenhofer (2021).

¹⁵ Vgl. Becker (2024). Vgl. Bäcker et al. (2020).

¹⁶ Vgl. Becker (2024).

¹⁷ Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (o.D.a).

Schwangerschaft, Alter, Unfall, Invalidität, Krankheit oder Tod besteht Anspruch auf entsprechende Leistungen. Die Sozialversicherung beinhaltet dafür die gesetzliche Krankenversicherung, die gesetzliche Pflegeversicherung, die gesetzliche Rentenversicherung, die gesetzliche Unfallversicherung sowie die Arbeitslosenversicherung.¹⁸ Die Sozialversicherung sieht u. a. mit der Anrechnung von Kindererziehungszeiten und Kinderberücksichtigungszeiten bei der Rentenversicherung und der beitragsfreien Mitversicherung von Familienangehörigen in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung einen besonderen Versicherungsschutz von Kindern bzw. Familien vor.

Der Schutz der Sozialversicherung gilt für alle Personen, die **Versicherungsbeiträge** zahlen oder gezahlt haben.¹⁹ Leistungsansprüche in der Renten- und Arbeitslosenversicherung sind an spezifische Beitragszeiten gekoppelt. Der Sozialversicherungsschutz gilt teils für selbstständig Tätige, wie Publizierende und Kunstschaffende, die durch die Künstlersozialversicherung gesetzlich kranken- und rentenversichert sind. Die Finanzierung der Sozialversicherungen erfolgt zum Großteil durch Versicherungsbeiträge, die durch Beschäftigte und Arbeitgeber gezahlt werden. Sozialversicherungsleistungen werden demnach teilweise als beitragsfinanzierte Sozialleistungen definiert.²⁰ Darüber hinaus ist eine zunehmende **Bezuschussung der Sozialversicherung** aus Bundesmitteln zu beobachten, begründet durch versicherungsfremde Leistungen mit gesamtgesellschaftlicher Aufgabe.²¹

„Das Haus der sozialen Hilfe und Förderung“

Unter der sozialen Hilfe und Förderung sind alle Leistungen zu verstehen, die für die **Existenzsicherung** der Menschen gewährt werden und darüber hinaus der Entlastung und Herstellung von Chancengleichheit dienen.²² Die Finanzierung dieser Leistungen erfolgt durch Steuermittel und ohne ökonomisch relevante Gegenleistung der Leistungsempfängenden.²³ Diese Sozialleistungen sind als **Transferleistungen** zu spezifizieren. Das SGB I definiert Sozialleistungen als **finanzielle**²⁴ sowie **Sach- und Dienstleistungen**, die der Verbesserung der Lebensqualität des Einzelnen dienen.²⁵ Daraus resultiert, dass nicht nur finanzielle Transfers, sondern auch **Steuervergünstigungen** und **Güterleistungen** zu den Sozialleistungen zählen.²⁶

Die Visualisierung des „**Hauses der sozialen Hilfe und Förderung**“ (Abbildung 2) veranschaulicht auf den nachfolgenden Seiten die zuständigen Vollzugsbehörden und die Beziehungen der Leistungen untereinander (detaillierte Beschreibung s. u.). Abbildung 2 dient dabei als Orientierungsanker; sie wird im Folgenden in ihren Bestandteilen erklärt. Die dargestellten Abhängigkeiten beschränken sich auf die zentralen Leistungen und grundsätzlichen Beziehungen innerhalb des Systems der sozialen Hilfe und Förderung. Auf die Darstellung aller Sonderkonstellationen sowie der Abhängigkeiten mit den angrenzenden Systemen der sozialen Sicherung wurde zwecks Übersichtlichkeit verzichtet. Die nachfolgende Beschreibung befasst sich mit der übergreifenden und detaillierten Darstellung des „Hauses der sozialen Hilfe und Förderung“. Dazu werden zunächst dessen Hintergründe erörtert.

¹⁸ Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (o.D.a).

¹⁹ Vgl. Jahns (2015).

²⁰ Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (2009).

²¹ Vgl. BMWK (2021).

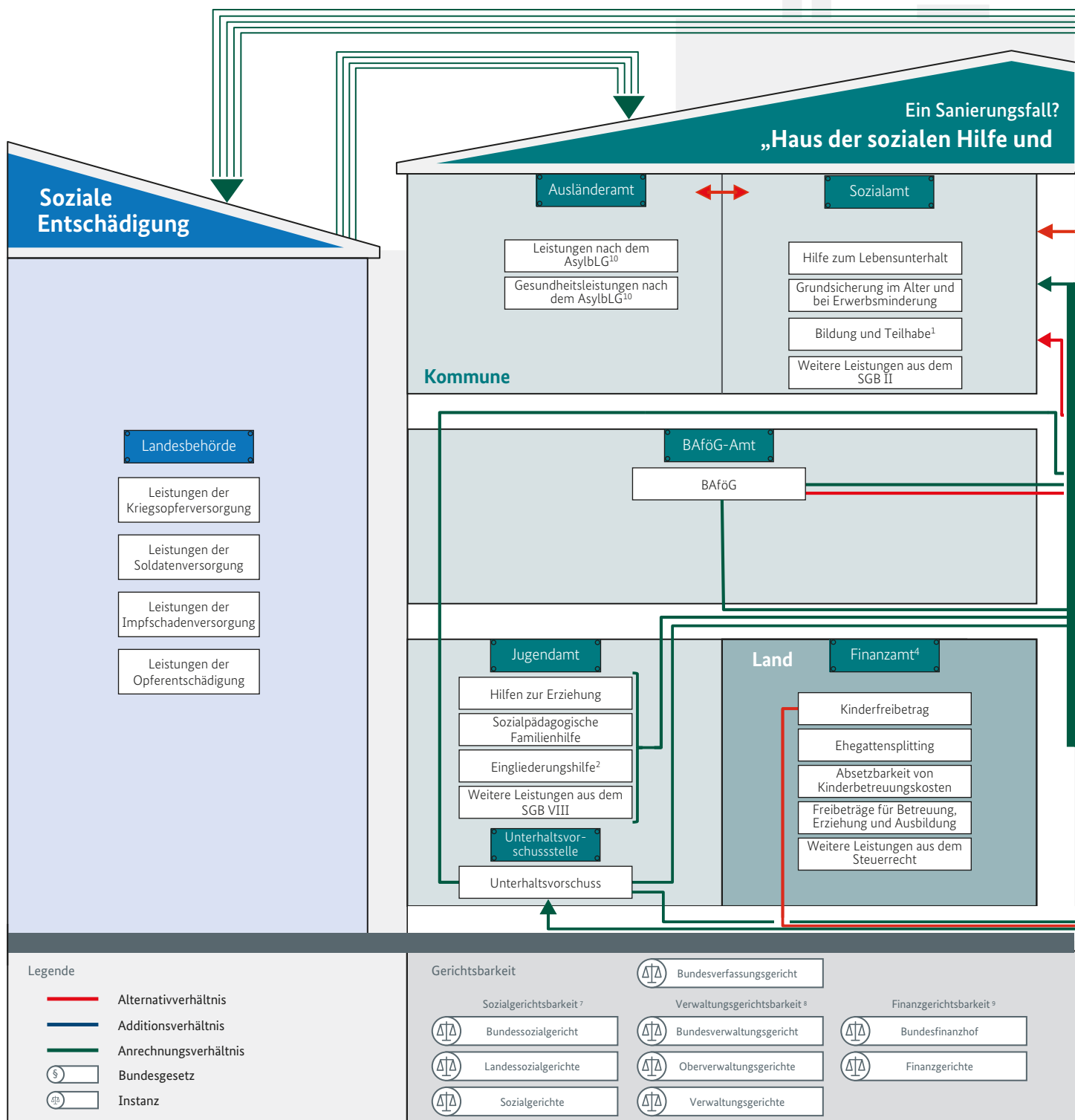
²² Vgl. Becker (2024).

²³ Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (o.D.a).

²⁴ Vgl. § 11 SGB I.

²⁵ Vgl. § 1 SGB I.

²⁶ Vgl. Möller (2022).



¹ Die Leistungen für Bildung und Teilhabe werden bei der Behörde beantragt, bei der ein laufender Leistungsbezug besteht, aus dem sich die Anspruchsberechtigung ergibt.

² Die Leistung Eingliederungshilfe wird nicht näher betrachtet.

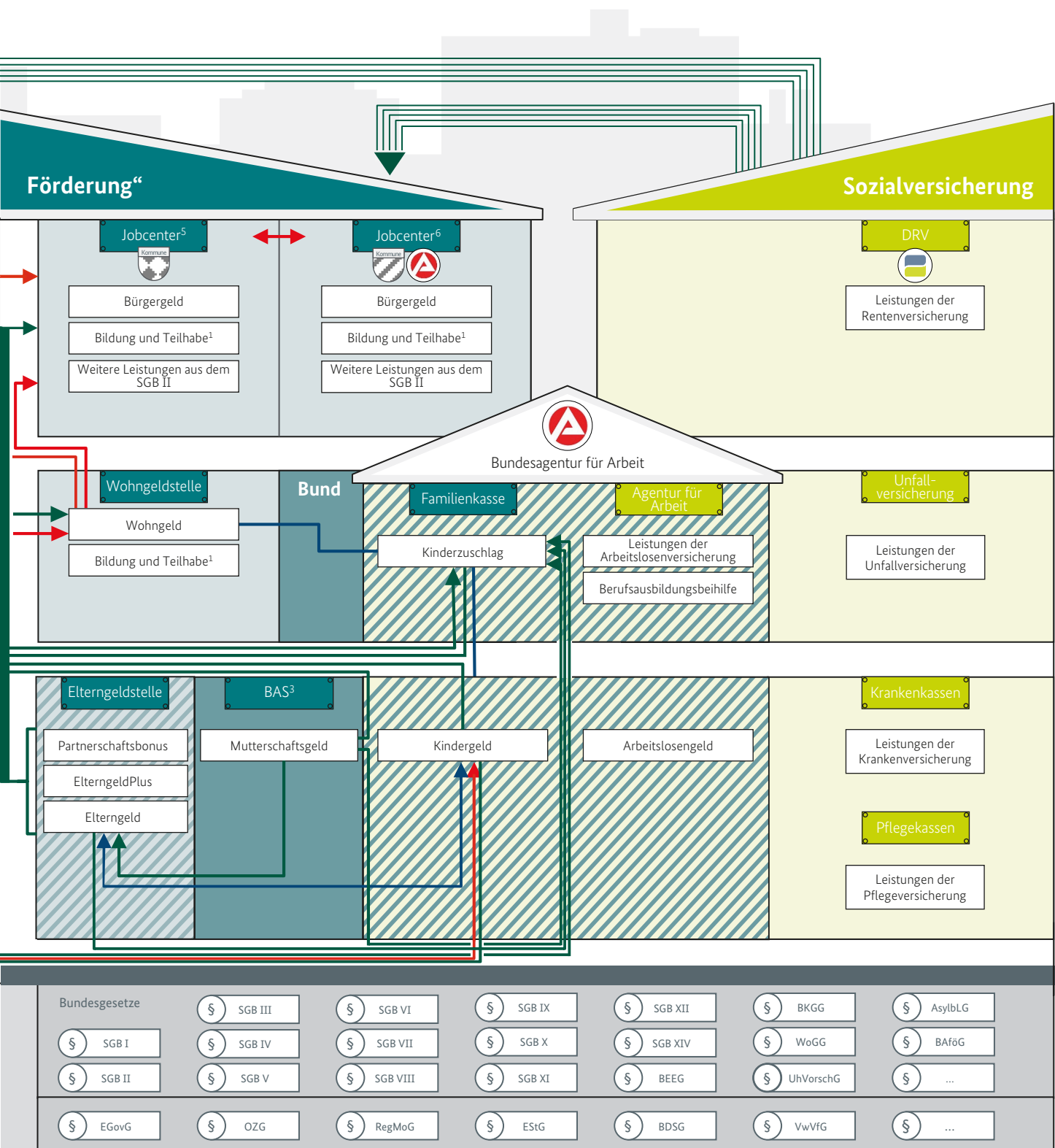
³ Bundesamt für soziale Sicherung.

⁴ Die Leistungen des Finanzamts werden in der Darstellung der Verhältnisse nicht berücksichtigt.

⁵ Optionskommune bzw. zugelassener kommunaler Träger.

⁶ Gemeinsame Einrichtung der Bundesagentur für Arbeit und eines kommunalen Trägers.

Abbildung 2 Ein Sanierungsfall? Das „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“



⁷ Zuständig für Streitigkeiten im Bereich der Sozialversicherungen, der Sozialhilfe, der Asylbewerberleistungen, der sozialen Entschädigung, der Grundsicherung für Arbeitssuchende (z.B. Bürgergeld) und der Leistungen für Menschen mit Behinderung.

⁸ Zuständig für Streitigkeiten im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, des Unterhaltsvorschlusses, der Ausbildungsförderung und des Wohngelds.

⁹ Zuständig für Streitigkeiten im Bereich des Einkommensteuergesetzes (z.B. Kindergeldangelegenheiten).

¹⁰ Anspruch auf Leistungen nach dem AsylbLG haben Asylsuchende in Deutschland ohne deutsche oder EU-Staatsbürgerschaft und ohne ausreichendes Einkommen und Vermögen. Der Bezug von Leistungen aus dem SGB schließt den Bezug von Leistungen nach dem AsylbLG aus. Somit besteht ein Alternativverhältnis zu allen Leistungen des SGB und außerdem zu den Leistungen aus dem WoGG, dem BKGG, dem UhVorschG und dem BEEG.

Das zentrale Ziel der sozialen Hilfe und Förderung dient im Kerngedanken der Absicherung des Einzelnen in einer akuten Notlage. Den Ursprung finden diese Transferleistungen im Fürsorgeprinzip, dem Eintritt für andere im **Falle einer Notlage**.²⁷ Anders als bei den Sozialversicherungen steht hier nicht das Prinzip des Versicherungsfalles im Mittelpunkt, sondern die dauerhafte Sicherung von **grundlegenden Bedürfnissen** wie Ernährung, Unterkunft, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie und persönlichen Bedürfnissen des täglichen Lebens.²⁸ Dieser Grundsatz ist bis heute das Leitprinzip und steht im Mittelpunkt der **individuellen Bedürftigkeitsprüfung**. Die Leistungsgewährung nach dem Fürsorgeprinzip erfolgt für einen Großteil der Leistungen, wenn der persönliche Lebensunterhalt nicht durch eigene Einkünfte gedeckt werden kann. Zu diesen Einkünften zählen u. a. das Erwerbseinkommen, der Bezug vorrangiger Unterhaltsleistungen sowie die Verwertung von bestehendem Vermögen. Vor einer Inanspruchnahme von bedürftigkeitsorientierten Sozialleistungen müssen die eigenen Einkünfte bis zu einem definierten Selbsterhalt ausgeschöpft werden.²⁹ Zu den Sozialleistungen, die **Hilfebedürftigkeit** voraussetzen, gehören insbesondere das Bürgergeld, das Wohngeld, der Kinderzuschlag (KiZ)³⁰ sowie die unterschiedlichen Ausprägungen der Sozialhilfe.³¹

Eingrenzung der Darstellung auf familienbezogene Sozialleistungen

Im Sozialrecht besteht das Prinzip der Bedarfs- und Haushaltsgemeinschaft, sodass hier unabhängig vom personenrechtlichen Stand die Übernahme der gegenseitigen Verantwortung angenommen wird.³² Für die Betrachtung der familienbezogenen Sozialleistungen wird in diesem Gutachten der erweiterte Familienbegriff zugrunde gelegt, der eine Familie als Menschen, die sich in einer **Verantwortungsgemeinschaft** zusammenfinden, spezifiziert.³³ Eingeeordnet werden Sozialleistungen, die Hilfebedürftigkeit voraussetzen (s. o.) sowie Leistungen aus dem Familienleistungs- und Familienlastenausgleich.

Als **Familienleistungs- und Familienlastenausgleich** werden alle finanziellen Leistungen, Steuerentlastungen und Sachzuwendungen verstanden, mit denen Ehe und Familie unterstützt werden.³⁴ Zentral ist hier die grundgesetzliche Verpflichtung der Förderung von Familien (vgl. Art. 6 Abs. 1 GG). Diese Leistungen setzen **keine Hilfebedürftigkeit** der Leistungsempfänger voraus. Der Anspruch auf Leistungen wie **Kindergehalt oder Kinderfreibetrag** sowie **Elterngeld** besteht auch bei höheren Einkommen und Vermögen. Der Anspruch auf diese Transferleistungen und steuerlichen Entlastungen leitet sich aus den Mehraufwänden ab, die durch den Unterhalt und die Ausbildung von Kindern entstehen. Zu den Elementen des Familienleistungs- und Familienlastenausgleichs zählen außerdem Kinder- und Betreuungsfreibetrag, Ehegattensplitting, Mutterschaftsgeld und die Hinterbliebenenrente.

²⁷ Vgl. Möller (2022).

²⁸ Vgl. Möller (2022).

²⁹ Vgl. Bäcker et al. (2020).

³⁰ Unter bestimmten Voraussetzungen haben Familien mit einem kleinen Einkommen Anspruch auf Kinderzuschlag, zusätzlich zu dem Kindergeld. Vgl. BA (o.D.f.).

³¹ Vgl. §27a SGB XII.

³² Vgl. BMAS (2023a).

³³ Vgl. BMJ (2023).

³⁴ Vgl. Althammer et al. (2021).

Die Eingrenzung von familienbezogenen Sozialleistungen in diesem Gutachten umfasst demnach **alle Transferleistungen aus dem Familienleistungs- und Familienlastenausgleich sowie die bedürftigkeitsorientierten Sozialleistungen**, die sich u. a. an Familien mit keinem oder geringem Einkommen richten. Daraus ergeben sich die folgenden in Abbildung 2 aufgeführten Leistungen:

- Bürgergeld
- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
- Hilfe zum Lebensunterhalt
- Wohngeld
- Eingliederungshilfe³⁵
- Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe
- Kindergeld
- Kinderzuschlag (KiZ)
- Leistungen für Bildung und Teilhabe (BuT)
- Elterngeld
- Unterhaltsvorschuss
- BAföG
- Mutterschaftsgeld
- Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Die Leistungen sind in Abbildung 2 in den weißen Rechtecken im „Haus der sozialen Hilfen und Fürsorge“ auf den drei Ebenen zu finden.

Darüber hinaus wirken sich diverse **Steuerentlastungen und -freibeträge** ebenfalls im Sinne der oben beschriebenen Entlastung und Förderung aus und zählen zum Leistungsspektrum der Sozialleistungen mit expliziter oder impliziter Familienorientierung. Dazu zählen u. a.:

- Freibeträge wegen erhöhter Sonderausgaben oder außergewöhnlicher Belastung
- Berücksichtigung von Sonderausgaben (Förderung der privaten Altersvorsorge)
- Steuerbefreiung bei der Entgeltumwandlung
- Kinderfreibetrag
- Ehegattensplitting
- Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten von der Steuer
- Entlastungsbetrag für Alleinerziehende
- Freibeträge für Betreuung, Erziehung und Ausbildung von Kindern

Die Steuerentlastungs- und Freibeträge befinden sich in Abbildung 2 beispielsweise auf der untersten Ebene in der Box Landesebene Finanzamt im „Haus der sozialen Hilfen und Fürsorge“.

³⁵ Die Leistung der Eingliederungshilfe nach SGB IX Teil 2 wird im weiteren Verlauf des Gutachtens nicht dargestellt.

2.2 Zustand des „Hauses der sozialen Hilfe und Förderung“

Die Beschreibung des Status quo nimmt drei Perspektiven ein, die im weiteren Verlauf des Gutachtens wieder aufgegriffen werden. Das in Abbildung 2 dargestellte Haus wird aus der **regulatorischen**, der **organisatorischen** und der **technischen** Perspektive im Ist-Stand beschrieben. Das Heranziehen dieser Perspektiven ermöglicht die ganzheitliche Erfassung und Analyse des Systems der sozialen Hilfe und Förderung. Die Beschreibung bildet die Grundlage für die in den Abschnitten 2.3 und 2.4 vorgenommene Analyse des Systems.

Regulierung der sozialen Sicherung

Das System der sozialen Sicherung in Deutschland ist durch eine Vielzahl von Bundesgesetzen geprägt, die gemeinsam das regulatorische Fundament des „Hauses der sozialen Hilfe und Förderung“ bilden (vgl. in Abbildung 2 die unten rechts genannten Bundesgesetze). Das **Sozialgesetzbuch** ist als umfassendes Regelwerk eine wesentliche Grundlage für Sozialleistungen und Sozialversicherung (vgl. Abbildung 3). Das in dreizehn Teile³⁶ untergliederte Gesetz enthält u. a. Regelungen für die Grundsicherung von Arbeitsuchenden (SGB II), die Arbeitslosenversicherung (SGB III), die Krankenversicherung (SGB V), die Rentenversicherung (SGB VI) und die Sozialhilfe (SGB XII).

Übersicht Sozialgesetzbuch (SGB)		
§	SGB I	Allgemeiner Teil
§	SGB II	Grundsicherung für Arbeitsuchende
§	SGB III	Arbeitsförderung
§	SGB IV	Gem.Vorschriften für die Sozialversicherung
§	SGB V	Gesetzliche Krankenversicherung
§	SGB VI	Gesetzliche Rentenversicherung
§	SGB VII	Gesetzliche Unfallversicherung
§	SGB VIII	Kinder- und Jugendhilfe
§	SGB IX	Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen
§	SGB X	Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz
§	SGB XI	Soziale Pflegeversicherung
§	SGB XII	Sozialhilfe
§	SGB XIV	Soziale Entschädigung

Abbildung 3 Übersicht Sozialgesetzbuch

Quelle: eigene Darstellung

³⁶ Ein SGB XIII existiert aufgrund der verbreiteten Einschätzung der Zahl 13 als Unglückszahl nicht.

Außerdem wird das Sozialrecht durch weitere Regelungen ergänzt:

- Das **Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)** unterstützt Studierende, Schülerinnen und Schüler finanziell.
- Die **Berufsausbildungsbeihilfe (BAB, vgl. §§ 56 ff. SGB III)** bietet finanzielle Unterstützung während der Berufsausbildung.
- Das **Unterhaltsvorschussgesetz (UhVorschG)** gewährt finanzielle Unterstützung für Kinder, deren Eltern keinen oder nicht ausreichenden Unterhalt zahlen.
- Das **Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG)** regelt Elterngeld und Elternzeit.
- Das **Bundeskindergeldgesetz (BKGG)** definiert die Bestimmungen für das Kindergeld, den Kinderzuschlag und die Leistungen für Bildung und Teilhabe.
- Das **Wohngeldgesetz (WoGG)** unterstützt einkommensschwache Haushalte bei den Wohnkosten.
- Das **Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)** regelt die Leistungen für materiell hilfebedürftige Asylbewerberinnen und Asylbewerber, Geduldete sowie vollziehbar zur Ausreise verpflichtete Ausländerinnen und Ausländer.
- Das **Einkommensteuergesetz (EStG)** regelt u. a. steuerliche Entlastungen, die sich aus dem Familienlastenausgleich ergeben (z. B. Kinderfreibetrag, steuerliche Absetzbarkeit der Betreuungskosten).

Die Bundesgesetze und die weiteren Regelungen sind das Fundament der sozialen Sicherung in Deutschland.³⁷ Zusätzlich zu den Bundesgesetzen existieren auf **Landes- und Kommunal-ebene** weitere Gesetze und Rechtsverordnungen, die dem Sozial- und Familienleistungssystem in Deutschland zuzuordnen sind und entsprechende Unterstützungen beinhalten.³⁸ Das vorliegende Gutachten betrachtet jedoch lediglich die durch Bundesgesetze geregelten Leistungen.

Interdependenzen verschiedener Leistungen

Aus den gesetzlichen Regelungen leiten sich auch die Beziehungen zwischen den Leistungen ab, die durch deren **Vor- und Nachrang** bestimmt werden. Das **Subsidiaritätsprinzip** bildet für diese Abhängigkeiten die ordnungs- und sozialpolitische Grundlage.³⁹ Der Vor- und Nachrang ist wechselbezüglich zu betrachten. Ist eine Leistung gegenüber einer anderen Leistung vorrangig, besteht in umgekehrter Form die Nachrangigkeit.⁴⁰ Bei einem **Alternativverhältnis** (vgl. Abbildung 4 und die Legende in Abbildung 2 unten links) schließt der Bezug der einen Leistung den Bezug einer anderen aus (z. B. Bezug von Wohngeld oder Bürgergeld). Das **Anrechnungsverhältnis** besteht, wenn die erste Leistung auf eine zweite als Einkommen angerechnet wird und somit die Höhe des Anspruchs der zweiten Leistung mindert. Die in Abbildung 4 dargestellte Pfeilrichtung zeigt den Vorrang der Leistung A gegenüber der Leistung B an. Von einem **Additionsverhältnis** wird gesprochen, wenn zwei Leistungen parallel zueinander bezogen werden, ohne miteinander verrechnet zu werden (z. B. Wohngeld und Kinderzuschlag)⁴¹

³⁷ Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (o.D.b.).

³⁸ Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (2009).

³⁹ Vgl. Ruland, Becker (2022).

⁴⁰ Vgl. Becker (2024).

⁴¹ Vgl. Becker (2024).

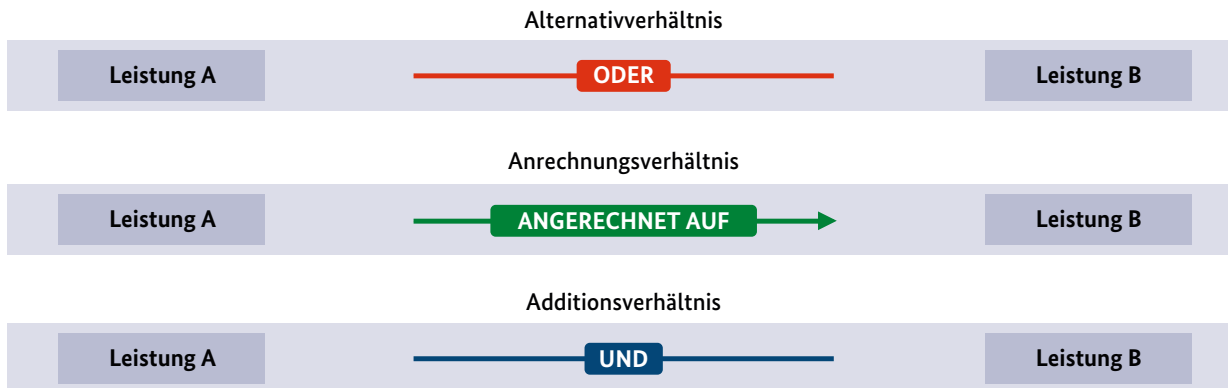


Abbildung 4 Verhältnisarten zwischen Sozialleistungen

Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 2 zeigt die grundlegenden **bipolaren Beziehungen** zwischen den betrachteten Sozialleistungen. Neben diesen bestehen weitere detaillierte Vor- und Nachrang-Beziehungen, deren Grundlage in der Gesetzgebung und der Rechtsprechung zu finden sind.⁴² Die Visualisierung des „Hauses der sozialen Hilfe und Förderung“ in Abbildung 2 verdeutlicht, dass der überwiegende Anteil der bipolaren Beziehungen zwischen Leistungen Anrechnungsverhältnisse sind.

Überblicksartig zeigt Abbildung 2 eine Vielzahl von vorrangigen Leistungen gegenüber den Leistungen aus dem SGB II und dem SGB XII. Das Bürgergeld (SGB II) und die Sozialhilfe (SGB XII) grenzen sich gegeneinander über das **Kriterium der Erwerbsfähigkeit** ab. Das elementar vorherrschende Alternativverhältnis zwischen beiden Grundsicherungssystemen weist jedoch viele Verzahnungen und Sonderfälle auf, sodass eine Person auch nach beiden Systemen leistungsberechtigt sein kann.⁴³ Im Wesentlichen besteht die Abgrenzung in der Erwerbsfähigkeit einer in der Bedarfsgemeinschaft lebenden leistungsberechtigten Person. Diese hat Anspruch auf

Bürgergeld. Sofern in der Erwerbsgemeinschaft mindestens eine weitere Person lebt, die befristet oder dauerhaft voll erwerbsgemindert ist und Anspruch auf die Leistung Hilfe zum Lebensunterhalt oder Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung hat (vgl. §§ 41 ff. SGB XII), kann diese zusätzlich beantragt werden. Die Anrechnung der Leistungsansprüche auf die Ansprüche der Bedarfsgemeinschaft nach dem SGB II (Bürgergeld) erfolgt im Rahmen der Einzelfallbetrachtung.

Für beide Grundsicherungssysteme (SGB II und SGB XII) gilt eine Vielzahl **vorrangig zu gewährender Leistungen**. Neben den Sozialversicherungsleistungen sind Wohngeld, KiZ, Kindergeld, Elterngeld, Unterhaltsvorschuss, Mutterschaftsgeld, BAföG und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe grundsätzlich vorrangig zu den Leistungen aus dem SGB II und dem SGB XII.⁴⁴ Für Bedarfsgemeinschaften mit einem bestimmten Mindesteinkommen existiert darüber hinaus mit den Leistungen Kindergeld, KiZ und Wohngeld ein zum Bürgergeld (SGB II) vorrangiges weiteres Leistungssystem.⁴⁵ Zwischen den drei Leistungen

⁴² Für einen detaillierten Überblick hierzu wird auf die Veröffentlichung „Vorrang/Nachrang von Sozialleistungen“ von Prof. Dr. Peter Becker verwiesen.

⁴³ Vgl. Becker (2024).

⁴⁴ Vgl. Becker (2024).

⁴⁵ Vgl. BMF (2023).

besteht eine gleichrangige Beziehung. Das bedeutet, dass die Leistungen ohne gegenseitige Beeinflussung der Gewährung gleichzeitig bezogen werden können.⁴⁶ Die Leistungen Bürgergeld und Wohngeld schließen sich (bis auf spezifische Sonderfälle) gegenseitig aus. Somit liegen zwei Leistungskonstellationen vor, die sich über das Alternativverhältnis abgrenzen.⁴⁷

Die in Abbildung 2 dargestellten vorrangigen Beziehungen zeigen darüber hinaus die Vorrangigkeit des Unterhaltsvorschlusses zu anderen Fürsorgeleistungen. Der Unterhaltsvorschuss wird alleinerziehenden Müttern und Vätern gewährt, die vom anderen Elternteil keine oder zu geringe Unterhaltsbeiträge erhalten. Er wird als Einkommen des Kindes auf andere Sozialleistungsansprüche angerechnet. Bei Bezug von Bürgergeld erfolgt die Anrechnung in voller Höhe.⁴⁸ Überdies besteht Vorrang des Unterhaltsvorschlusses gegenüber den Leistungen Wohngeld und KiZ sowie den Leistungen aus der Sozialhilfe.

Gesetzgebung mit dem Ziel der digitalen Transformation

Der Gesetzgeber hat in den vergangenen Jahren einen Rechtsrahmen entwickelt, der die Grundlagen der Verwaltungsdigitalisierung legen soll (vgl. Abbildung 2 unten rechts unter den sozialrechtlichen Regelungen). Diese Gesetze beeinflussen auch die Sozialleistungsverwaltung. Im Folgenden wird auf sie eingegangen.⁴⁹

- Mit dem **E-Government-Gesetz** aus dem Jahr 2013 verfolgte der Gesetzgeber das Ziel, den Grundstein zur Erleichterung der elektronischen Kommunikation zwischen Bürgerinnen

und Bürgern und der Verwaltung zu legen. Das Gesetz regelt u. a. die Errichtung eines elektronischen Kanals, die Zulassung der qualifizierten elektronischen Signatur und Grundsätze der elektronischen Aktenführung.

- Aufbauend auf dem E-Government-Gesetz wurde mit dem 2017 eingeführten „Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen“, dem **Onlinezugangsgesetz (OZG)**, die rechtliche Basis für den Anspruch von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen auf die Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen gelegt. Mit dem OZG wurden die Behörden des Bundes, der Länder und Kommunen zur Eröffnung eines digitalen Zugangsweges für alle Verwaltungsdienstleistungen und zum Aufbau eines Portalverbundes verpflichtet. In Ergänzung des OZG entwickelte der IT-Planungsrat ein **Reifegradmodell für Onlinedienstleistungen**⁵⁰, das in der Endausbaustufe (Reifegrad 4) nicht nur die durchgehende Digitalisierung der Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern von der Antragstellung bis zum Erlass des Bescheides vorsah (Reifegrad 3), sondern auch das **Once-Only-Prinzip** als zentrale Vorgabe für die Datenhaltung und den Datenaustausch einführte. Abbildung 5 visualisiert die Stufen des Reifegradmodells. Den jüngsten Schritt in diesem Zusammenhang stellt das im Mai 2023 im Bundeskabinett verabschiedete **Paket für die digitale Verwaltung** dar. Neben einem Gesetzesentwurf zur Änderung des OZG umfasst das Paket u. a. die Etablierung der BundID als zentrales Bürgerkonto, die gesetzliche Verankerung des Once-Only-Prinzips sowie die faktische Abschaffung des Schriftformerfordernisses.⁵¹

⁴⁶ Vgl. Becker (2024).

⁴⁷ Vgl. Becker (2024).

⁴⁸ Der Anspruch auf Unterhaltsvorschuss besteht gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 1 UhVorschG bis zur Vollendung des 12. Lebensjahres. Die Zahlung wird bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres ausgedehnt, sollte das Kind keine Leistungen nach dem SGB II erhalten oder der Elternteil, bei dem das Kind lebt, über mindestens 600 Euro monatliches Einkommen verfügen.

⁴⁹ Es besteht kein Anspruch auf eine vollumfängliche Abbildung aller relevanten Gesetze.

⁵⁰ Vgl. IT-Planungsrat (2020).

⁵¹ Vgl. BMI (2023c).

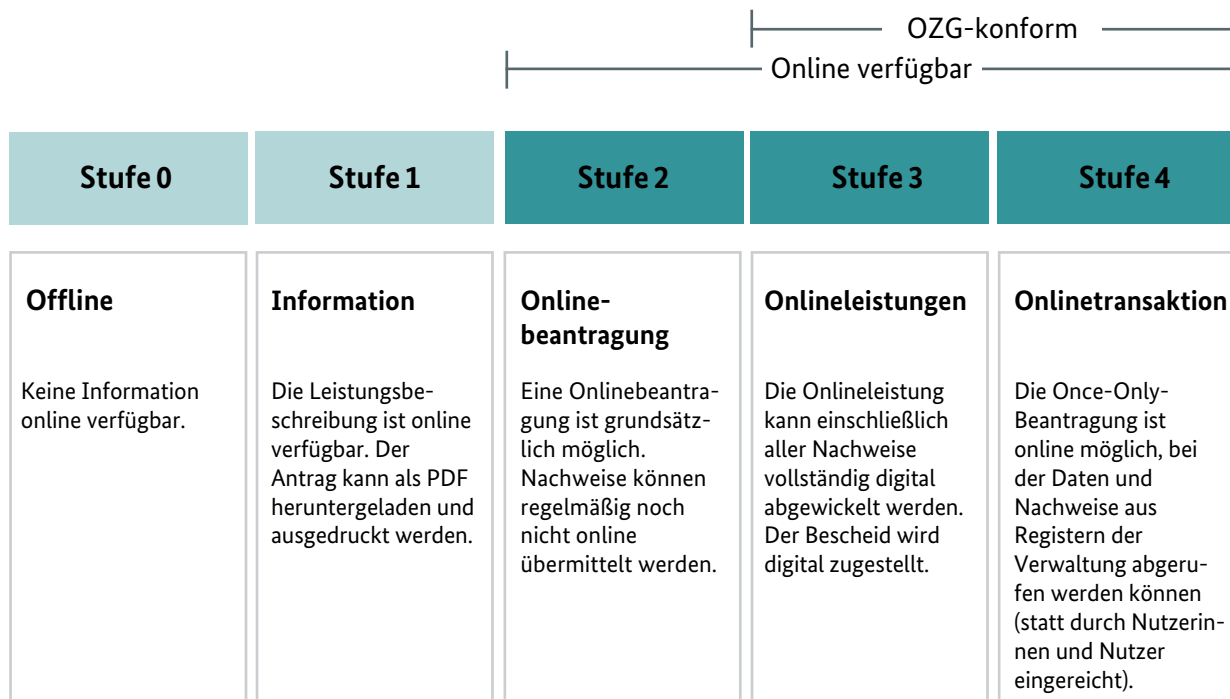


Abbildung 5 OZG Reifegradmodell

Quelle: BMI; Grafik: eigene Darstellung

- Mit dem **Registermodernisierungsgesetz (RegMoG)** wurde die Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer geregelt. Es bestimmt, dass Verwaltungsdaten durch die Nutzung eines Ordnungsmerkmals, der Steuer-ID, Personen zugeordnet werden können. Das RegMoG wurde als Grundlage zur Realisierung des Once-Only-Prinzips eingeführt. Der Aufbau der Architektur umfasst die technische Bereitstellung der Register und die Einführung eines sogenannten „Datenschutzcockpits“. Darin sollen Bürgerinnen und Bürger prüfen können, welche ihrer personenbezogenen Daten durch die Behörden ausgetauscht wurden.⁵²
- Mit dem **Digitale-Familienleistungen-Gesetz**⁵³ von 2020 wurden Regelungen zum elektronischen Datenaustausch zwischen Elterngeldstellen und gesetzlichen Krankenkassen (vgl. § 203 SGB V), zur Datenübermittlung der Standesämter an die Elterngeldstellen (vgl. § 57 Abs. 1 Nr. 8 Personenstandsverordnung) und Rechtsgrundlagen zur Nutzung des rvBEA-Verfahrens zur Abfrage von Entgeltdaten bei Arbeitgebern (vgl. § 108a SGB IV) geschaffen.⁵⁴

⁵² Vgl. BMI (2021b).⁵³ Änderungsgesetz, mit dem mehrere Stammgesetze geändert wurden.⁵⁴ Vgl. BMI (2020).

Organisation und Zuständigkeitsverteilung

Grundgesetzlich obliegt der Verwaltungsvollzug der Bundesgesetze nach Art. 83 GG den Bundesländern, soweit das GG 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. Aus diesem Grundsatz und den Ausnahmeregelungen im GG hat sich die Organisation des Verwaltungsvollzugs von Sozialleistungen entwickelt. Abbildung 2 visualisiert die Zuständigkeiten durch farbliche Hinterlegung der einzelnen Räume exemplarisch. Die tatsächliche Ausgestaltung wird durch die unterschiedliche Verwaltungspraxis der Länder bedingt.⁵⁵

Die **Bundesverwaltung** ist hauptsächlich zuständig für die Verwaltung der Sozialversicherungen. Die Träger der Sozialversicherung sind rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts, die über eine Selbstverwaltung verfügen. Folgende Träger sind für die Administration der Sozialversicherung eingesetzt:

- Bundesagentur für Arbeit (BA) für die Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld I) und die Berufsausbildungsbeihilfe⁵⁶
- Berufsgenossenschaften für die Unfallversicherung⁵⁷
- Gesetzliche Krankenkassen für die Krankenversicherung⁵⁸
- Pflegekassen bei den Krankenkassen für die Pflegeversicherung⁵⁹

- Deutsche Rentenversicherung für die Rentenversicherung⁶⁰

In ausgewählten Bereichen ist der Bund für den Verwaltungsvollzug von Sozial- und Familienleistungen zuständig. Hierbei handelt es sich ausschließlich um Teile der Familienleistungen, die dem grundgesetzlichen Auftrag der Förderung von Familien nachkommen.⁶¹ Dazu zählt insbesondere der Verwaltungsvollzug des Kindergeldes und des KiZ durch die Familienkasse der BA (vgl. Abbildung 2, der separate Gebäudeteil der Bundesagentur für Arbeit).

- Familienkasse der BA für das Kindergeld und den KiZ
- Bundesamt für Soziale Sicherung für das Mutterschaftsgeld bei Privatversicherung oder gesetzlicher Familienversicherung (in allen anderen Fällen die gesetzliche Krankenkasse)
- Bundesstiftung Mutter und Kind für Zuschüsse (insb. Grundausstattung) bei Notlagen in der Schwangerschaft⁶²

Die **Landesverwaltungen** sind für den überwiegenden Teil des Verwaltungsvollzugs von Sozialleistungen zuständig und haben diese Aufgabe überwiegend auf die Kommunen und Landkreise übertragen.⁶³ Die Aufgabenzuweisung kann in den Ländern variieren. Zu den zuständigen Behörden bei den Ländern gehören:

- Elterngeldstellen auf Landesebene für das Elterngeld
- Versorgungsbehörden der Länder für die Leistungen der sozialen Entschädigung

⁵⁵ Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (2021b).

⁵⁶ Vgl. BA (o.D.e).

⁵⁷ Vgl. BMAS (o.D.b).

⁵⁸ Vgl. BMAS (o.D.b).

⁵⁹ Vgl. BMG (2023).

⁶⁰ Vgl. Deutsche Rentenversicherung (o.D.).

⁶¹ Vgl. Möller (2022).

⁶² Nicht in Abbildung 2 enthalten.

⁶³ Vgl. Schaefer, Rottmann (2022).

Darüber hinaus resultieren aus der Aufgabenverteilung für die **Finanzverwaltung zwischen Bund und Ländern** weitere Zuständigkeiten auf Landesebene, die dem „Haus der sozialen Hilfe und Sicherung“ zuzurechnen sind:

- Finanzämter für Kinderfreibetrag, Ehegattensplitting, Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten, Entlastungsbetrag für Alleinerziehende, Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung von Kindern, Ausbildungsfreibeträge für volljährige Kinder und weitere steuerliche Freibeträge

Auf **kommunaler Ebene** ist zwischen örtlichen und überörtlichen Trägern von Sozialleistungen zu unterscheiden. Zu den **örtlichen Trägern** zählen die Landkreise und kreisfreien Städte als erste Anlaufstelle in sozialen Notlagen (§ 97 Abs. 1 SGB XIII). Sie sind für die Gewährung des Basisunterhaltes zuständig.

Die **überörtlichen Träger**, deren Aufgaben weitgehend § 97 Abs. 2 SGB XII regelt, sind in den Bundesländern heterogen organisiert. Kommunen übernehmen wesentliche Aufgaben der Daseinsvorsorge. Ihnen obliegen u. a. die Gewährung von Wohngeld, die Unterbringungsverpflichtung obdachloser Personen und die Erstversorgung von Geflüchteten.⁶⁴ Ebenso obliegt den Kommunen die Jugendfürsorge. Hierbei stehen nicht nur finanzielle Transfers im Vordergrund, sondern auch die Etablierung nicht-monetärer Leistungen wie z. B. Beratungsleistungen oder die Gewährung von

Jugendpflegeleistungen.⁶⁵ Zu den kommunalen Trägern von Sozialleistungen gehören u. a.:

- Jugendamt für die Kinder- und Jugendhilfe
- Unterhaltsvorschussstelle im Jugendamt für den Unterhaltsvorschuss
- Jobcenter für Leistungen aus dem SGB II (Sonderfall Mischzuständigkeit, s.u.)
- Sozialamt für Leistungen aus dem SGB XII (z. B. Sozialhilfe, Hilfe zur Pflege)
- Wohngeldstelle für das Wohngeld
- Örtliche Behörde (i. d. R. Ausländerbehörde) für Leistungen aus dem AsylbLG
- Jobcenter, Sozialamt, Ausländerbehörde, Wohngeldstelle oder Sonstige für Leistungen zur Bildung und Teilhabe
- Elterngeldstellen auf kommunaler Ebene für das Elterngeld
- Örtliche BAföG-Ämter z. B. an Hochschulen für die Ausbildungsförderungsleistungen

Die Besonderheit der **Mischzuständigkeit** besteht bei der Umsetzung der Leistungen nach dem SGB II (Bürgergeld). Hierbei arbeiten – mit Ausnahme von 104 sogenannten Optionskommunen⁶⁶ bzw. zugelassenen kommunalen Trägern (zkT) – die BA und die jeweiligen Kommunen in einer gemeinsamen Einrichtung (gE), den Jobcentern, zusammen. Bundesweit existieren 301 gE und somit in Summe 405 Jobcenter (gE und zkT). Die BA stellt u. a. die notwendige IT-Ausstattung für die gemeinsamen Einrichtungen.⁶⁷ Die Optionskommunen nutzen unterschiedliche Organisationsmodelle und beschaffen ihre IT-Systeme eigenständig.⁶⁸ Die Administration des Bürgergelds erfolgt

⁶⁴ Wobei die Unterbringungsverpflichtung nicht dem Sozialstaatsprinzip, sondern dem Polizei- und Ordnungsrecht entspricht (vgl. Becker (2024)). In der Realität ist dies jedoch eng mit den Leistungen des Sozialstaats wie der Absicherung des soziokulturellen Existenzminimums und der Unterstützung des Einzelnen in besonderen Lebenslagen verbunden.

⁶⁵ Vgl. Graßhoff, Renker (2018).

⁶⁶ Im Optionsmodell ist eine Kommune alleiniger Träger der Leistungen nach dem SGB II. Die sogenannten Optionskommunen bilden zu diesem Zweck ein Jobcenter und sind zugelassene kommunale Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende.

⁶⁷ Vgl. Deutscher Bundestag (2020).

⁶⁸ Vgl. Bothfeld, Sesselmeier (2009).

u. a. in kommunalen Jobcentern, in aus der Verwaltungshierarchie herausgelösten Stabsstellen oder in Unterabteilungen des Sozialamtes.⁶⁹

Digitale Angebote und Technologie

Mit der Umsetzung des OZG sind digitale Angebote für Sozialleistungen weiterentwickelt worden. Neben einer Vielzahl einzelner regionaler Onlinedienste sind folgende Vorhaben mit innovativen Ansätzen, Bündelung von Leistungen und einer hohen Flächendeckung relevant für dieses Gutachten:

- Das von der BA betriebene Portal **Jobcenter.digital** bietet u. a. einen digitalen Zugang zum Bürgergeld an. Die BA hat als einzige Großbehörde die Vorgaben des OZG fristgerecht erfüllt. Neben Onlineformularen werden u. a. Chatbots zur Beantwortung von Fragen, ein Postfachservice sowie eine Onlineterminverwaltung angeboten.⁷⁰ An den digitalisierten Zugang sind die gemeinsamen Einrichtungen angeschlossen. Die Optionskommunen können diese Strukturen nicht nutzen.
- Die **Sozialplattform** (vgl. Abschnitt 3.2.3) ist ein gemeinsames Projekt von Bund und Ländern, das federführend durch das Land Nordrhein-Westfalen nach dem Einer-für-Alle-Prinzip entwickelt wird. Das Portal bietet den Onlinezugang u. a. zu den Leistungen der Sozialhilfe, dem Bürgergeld, den Leistungen der Bildung und Teilhabe, den Asylbewerberleistungen, dem Wohngeld, der Sucht- und Schuldnerberatung sowie einen Sozialleistungs- und einen Beratungsstellenfinder. Dabei stellt es für Leistungen aus dem SGB II das äquivalente Angebot zum Jobcenter.digital für Optionskommunen dar.

- Die Lösungen **ELFE (Einfache Leistungen für Eltern)** der Freien Hansestadt Bremen sowie **Kinderleicht zum Kindergeld** (vgl. Abschnitt 3.2.3) der Freien und Hansestadt Hamburg ermöglichen einen digitalen Kombiantrag für Leistungen zur Geburtsanzeige, die Beantragung der Geburtsurkunde und des Kindergeldes nach dem Once-Only-Prinzip. Zusätzlich integriert ELFE auch die Beantragung des Elterngeldes in das Leistungsangebot.⁷¹
- **ElterngeldDigital** bietet in elf Bundesländern einen digitalen Antragsassistenten zur Beantragung von Elterngeld. Das Portal wurde durch das BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) realisiert und verfügt neben dem Onlineantrag über einen Elterngeldrechner zur Ermittlung von Elterngeldansprüchen. Zukünftig soll der Abruf von Entgeltbescheinigungsdaten über das rvBEA-Verfahren flächendeckend ermöglicht werden.⁷²
- Das **Familienportal des Bundes** mit dem Infotool Familienleistungen und diversen Rechnern (z. B. Elterngeldrechner, Familienpflegezeitrechner, Teilzeitrechner) wird seit 2018 durch das BMFSFJ bereitgestellt. Das Portal bietet Informationen und einen Zugang zu Familienleistungen. Neben dem Familienportal des Bundes existieren weitere familienbezogene Onlineportale der Länder mit einer ähnlichen Ausrichtung. Dazu zählen das Familienportal.NRW und familienland.bayern.

⁶⁹ Vgl. § 6d SGB II.

⁷⁰ Vgl. BMI (2023a).

⁷¹ Vgl. Bogumil et al. (2021), Achert et al. (2021).

⁷² Vgl. Deutscher Bundestag (2022a).

Parallel zu den oben genannten Projekten Sozialplattform und ELFE wurden die fachspezifischen Übertragungsstandards **XSozial-basis** und **XFamilie** entwickelt. Die Entwicklung dieser Standards fand gemeinsam mit Fachverfahrens-anbietern statt. Zum Zeitpunkt der Gutachten-erstellung befinden sie sich in der Zertifizierung zum XÖV-Standard. Die Standards wurden für den nachgelagerten Datenaustausch entwickelt und sind noch nicht im flächendeckenden Einsatz.

Mit Blick auf Fachverfahren finden in der Sozialleistungslandschaft eine Vielzahl von unterschiedlichen Anbietern und Lösungen insbesondere in der kommunalen Verwaltung Anwendung. Die Sozialleistungsverwaltung ist von einer **heterogenen IT-Landschaft** geprägt. Eine flächendeckende Standardisierung der Schnittstellen zwischen Fachverfahren verschiedener Softwareanbieter ist bisher nicht vorhanden.

2.3 Komplexitätstreiber im „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“

Dieser Abschnitt identifiziert Komplexitätstreiber bei familienbezogenen Sozialleistungen (vgl. Abschnitt 2.1) in den Dimensionen Regulierung, Organisation und Technologie. Die Faktoren konnten nach Auswertung der **23 Interviews** mit Vertreterinnen und Vertretern aus Politik (Bundes-, Landes- und Kommunalebene), Wirtschaft, Verbänden und Vereinen gewonnen werden. Die Erkenntnisse werden mithilfe sekundärer Quellen verdichtet und in diesem Abschnitt dargestellt.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen beeinflussen den organisatorischen und technischen Aufbau. Vor diesem Hintergrund wird zunächst die regulatorische Dimension betrachtet. Darüber hinaus zeigen sich in einigen Sachverhalten Komplexitätstreiber aus allen drei Dimensionen. Sie bedingen sich gegenseitig. Fallbeispiele werden wiederholt aufgegriffen, wenn sie zur Verdeutlichung beitragen. Bevor die einzelnen Dimensionen behandelt werden, werden im Folgenden die Kernergebnisse der Analyse aufgezeigt.

Zusammenfassung der Analyse

Während in den Gesprächen teils unterschiedliche Positionen zur zukünftigen Ausgestaltung familienbezogener Sozialleistungen deutlich wurden, konnten **positionsübergreifend** Komplexitätstreiber identifiziert werden. Es scheint, dass ein Konsens über die Herausforderungen im System besteht. Die Zusammenfassung in diesem Abschnitt bildet ein weitestgehend einstimmiges Ergebnis ab. Gleichwohl beinhaltet der Befund auch Aspekte spezifischer Perspektiven, die relevante abweichende Ansichten veranschaulichen.

In Abbildung 6 werden die identifizierten Komplexitätstreiber in den Kategorien regulatorisch, organisatorisch und technisch dargestellt. Auf sie wird im Folgenden eingegangen.



Abbildung 6 Übersicht der Herausforderungen im Status quo

Quelle: eigene Darstellung

2.3.1 Regulatorisch

Die Grundlage des Systems der sozialen Sicherung sind die Regularien, die es bestimmen (vgl. Abschnitt 2.1). Es wurde analysiert, wo die Komplexitätstreibenden Faktoren zu finden sind und welche Herausforderungen dadurch entstehen.

Kumulation von Sozialleistungen

Die historische Kumulation von Instrumenten und Leistungen hat ein **komplexes Rechtsgefüge** geschaffen.⁷³ Über Jahre hinweg wurden Bundesgesetze im Sozial- und Steuerrecht erweitert, verfeinert und ergänzt. Die Hartz-Gesetzgebung aus dem Jahr 2005 wirkte dieser Entwicklung durch die Konsolidierung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe entgegen. Daneben wurden jedoch zahlreiche weitere Leistungen und Leistungselemente dem System hinzugefügt.

Dieses in Teilen nicht abgestimmte rechtliche Gefüge beinhaltet z. B. unterschiedliche Begriffsdefinitionen (s.u.) und gegenseitige Anrechnungsvorschriften (s.u.).⁷⁴ Sichtbar wird der daraus resultierende Zustand durch die vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen aufgezeigte **zweigeteilte Grundsicherung** (vgl. Abbildung 7). Demnach existieren für das Ziel der Fürsorge zwei Grundsicherungssysteme nebeneinander. Auf der einen Seite garantieren die Bedarfsstufen des Bürgergelds das soziokulturelle Existenzminimum für Arbeitslose und Geringverdienende. Auf der anderen Seite hat sich mit Kinderzuschlag, Kindergeld und Wohngeld ein zweites Grundsicherungssystem als parallele Versorgungsstruktur entwickelt. Die unterschiedlichen Rechtskreise sehen dabei divergierende Zuständigkeiten und Regelungen der Förderleistungen vor. Daraus folgen ein erschwertes und **kompliziertes Zusammenwirken** sowie das regelmäßige Wechseln von Leistungsempfängern zwischen den beiden Subsystemen.⁷⁵

⁷³ Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (2014).

⁷⁴ Vgl. Deutscher Bundestag (2023a), vgl. Becker (2024).

⁷⁵ Vgl. BMF (2023).

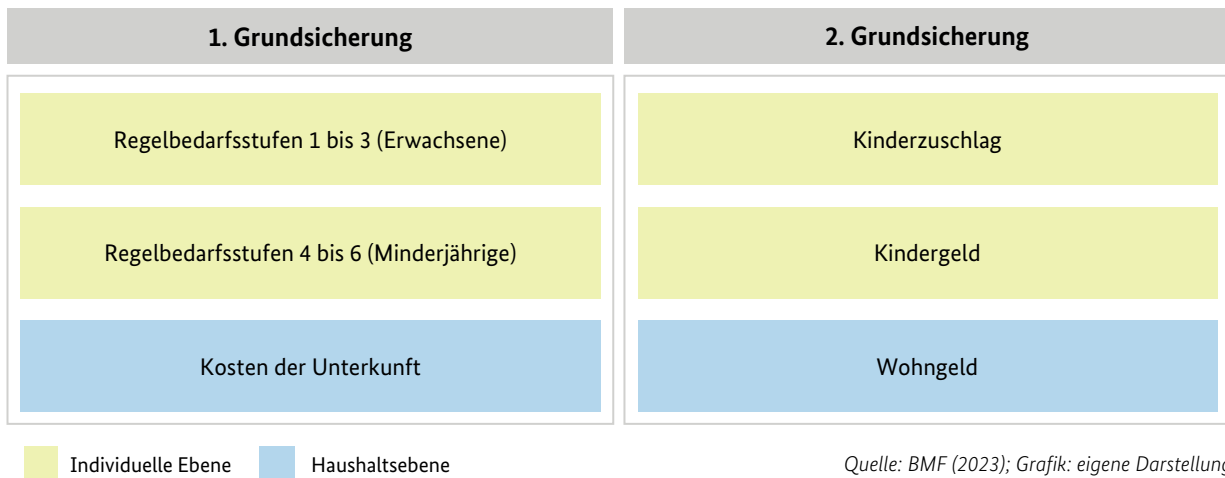


Abbildung 7 Zweigeteilte Grundsicherung

Die Kumulation von Bundesgesetzen wird durch zusätzliche **Landesgesetze und kommunale Rechtsverordnungen** verschärft. Dadurch wird die Komplexität des regulatorischen Gesamtgefüges weiter erhöht. Das nicht abgestimmte rechtliche Gefüge führt zu **Unklarheiten**. Daneben besteht eine teils divergierende Rechtsprechung aufgrund verschiedener Gerichtsbarkeiten.⁷⁶

Mehrpolige Leistungsbeziehungen

Deutlich wird die Unübersichtlichkeit dieses Gefüges durch die **Summe der bipolaren Beziehungen** der einzelnen Leistungen untereinander (vgl. Abbildung 2 und die Darstellung der verschiedenen Verhältnisse mithilfe der drei Pfeilfarben). Die Vielzahl der Leistungen und Beziehungen führt zu einer **unerschöpflichen Anzahl möglicher Fallkonstellationen**. Die Komplexität des Systems wird deutlich, wenn multiple Leistungen für mehrere Anspruchsberechtigte in einer Bedarfsgemeinschaft in Betracht gezogen werden müssen.⁷⁷ Hierdurch entsteht ein

„mehrpoliges Geflecht von Rechtsbeziehungen“.⁷⁸ Werden zu dieser Betrachtung weitere Leistungsansprüche hinzugezogen, erhöhen sich die Anzahl der bipolaren Beziehungen und somit die Komplexität. Die Verflechtungen gehen über die Grenzen der sozialen Hilfen und Förderung hinaus und betreffen auch die Sozialversicherung, die soziale Entschädigung und das Steuerrecht.⁷⁹

Beratungsdilemma

Der aus der Komplexität des Systems resultierende **Beratungsbedarf** für Bürgerinnen und Bürger ist laut mehrerer Interviewpartnerinnen und -partner groß. Allerdings beschränkt sich die Beratungsverpflichtung von Behörden auf die Leistungen, für die sie jeweils zuständig sind.⁸⁰ Zwar besteht aufgrund von § 15 SGB I eine generelle Auskunftspflicht, diese führt in der Praxis jedoch lediglich zum Benennen in Betracht kommender Leistungen anderer Leistungsträger und zum Verweis auf diese. Auch die Aufklärung nach § 13 SGB I stellt **keine Grundlage für eine ganzheitliche Beratung** dar. Die Umsetzung der

⁷⁶ Vgl. Bundessozialgericht (2023).

⁷⁷ Vgl. Becker (2024).

⁷⁸ Vgl. Becker (2024).

⁷⁹ Vgl. Becker (2024).

⁸⁰ Vgl. § 14 SGB I.

Norm umfasst in der Praxis das Bereitstellen allgemeiner Informationen.⁸¹ Gehen Beratungsleistungen über diese Eingrenzung hinaus, können sie zu einem **Herstellungsanspruch**⁸² oder **Amtshaftungsanspruch**⁸³ führen.⁸⁴ Die ausbleibende ganzheitliche Beratung der Leistungsberechtigten führt bei den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Verwaltung zu hohen Aufwänden durch Mehrfachberatung. Zugleich wird die Hoheit über eine ganzheitliche Beratung weitestgehend unreguliert an externe Stellen (z. B. unabhängige Beratungsstellen oder Onlineangebote) delegiert.

Nicht harmonisierte Begriffe

Die Kumulation von Sozialleistungen hat zu einem Zustand von nicht harmonisierten Begrifflichkeiten und **unbestimmten Rechtsbegriffen** in den einzelnen Regelungen geführt. Diese **Unklarheiten** erschweren das Verständnis bzw. die Transparenz des Systems. Zudem müssen Ermessensspielräume und eine Vielzahl an **Ausnahme- und Sonderregelungen** Berücksichtigung finden. So entstehen auch für die technischen und organisatorischen Schnittstellen im Verwaltungsvollzug komplexitätstreibende Herausforderungen.

Der Einkommensbegriff ist ein Beispiel. Der Rechtsbegriff „Einkommen“ wird in verschiedenen Gesetzen unterschiedlich definiert. In der Praxis werden zwischen den Leistungen unterschiedliche Bemessungsgrundlagen, -zeiträume und Personengruppen für

das zu berücksichtigende Einkommen genutzt. An der Schnittstelle zwischen den Vollzugsbehörden kommt es dadurch zu komplexen Umrechnungserfordernissen, die sich insbesondere im verfahrensübergreifenden Datenaustausch negativ bemerkbar machen. Trotz einhelliger Erkenntnis und vorliegender Vorschläge wie aus dem NKR-Gutachten von 2021 existiert bis dato kein **harmonisierter modularisierter Einkommensbegriff**.⁸⁵ Isoliert betrachtet, stellen die unterschiedlichen Begriffsdefinitionen keinen direkten Komplexitätstreiber dar. Die tatsächliche Komplexität durch divergierende Begriffsdefinitionen entsteht durch die gegenseitigen Wechselbeziehungen und **Abhängigkeiten zwischen den Regelungen** (s. o.).⁸⁶

Auch innerhalb eines Rechtsgebietes erfolgen unterschiedliche Begriffsbestimmungen bezogen auf den Adressatenkreis in den einzelnen Gesetzen. So wird die **Begriffsdefinition „Kind“** auf Basis unterschiedlicher Altersgrenzen verschiedenartig in den sozialrechtlichen Gesetzen ausgelegt. Im Jugendschutzgesetz (JuSchG) ist ein „Kind“ bspw. eine Person, die noch nicht 14 Jahre ist,⁸⁷ während das Jugendarbeitsschutzgesetz (JArbSchG) Personen unter 15 Jahren als „Kind“ bezeichnet.⁸⁸ Im SGB II wird im Rahmen der Betrachtung einer Bedarfsgemeinschaft sogar von einem Kind gesprochen, wenn dieses das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet hat.⁸⁹ Die Höchstgrenze der Berücksichtigung von Kindern im Sozialrecht liegt bei 27 Jahren im SGB XII

⁸¹ Vgl. Deutscher Bundestag (1973).

⁸² Der Herstellungsanspruch entspringt dem Sozialrecht und ist ein staatshaftungsrechtlicher Anspruch der Anspruchsberechtigten gegen einen Sozialleistungsträger, der auf den Ausgleich von Pflichtverletzungen des Sozialleistungsträger gerichtet ist, die aus der Aufklärungs-, Beratungs- und Auskunftspflicht folgen (vgl. §§ 13, 14, 15 SGB). Entsteht Anspruchsberechtigten ein Schaden durch falsche oder unvollständige Beratung der Behörde, besteht Anspruch darauf, so gestellt zu werden, wie es bei rechtmäßigem Verhalten der Behörde gewesen wäre.

⁸³ Der Amtshaftungsanspruch bildet die Kernnorm des deutschen Staatshaftungsrechts und basiert auf § 839 BGB in Verbindung mit Art. 34 GG. Dieser Anspruch entsteht, wenn ein Amtsträger seine Amtspflicht gegenüber Dritten verletzt und dadurch einem Bürger oder einem anderen Rechtsträger Schaden zufügt. Der entstandene Schaden muss vom Staat ersetzt werden.

⁸⁴ Vgl. Becker (2024).

⁸⁵ Vgl. Achert et al. (2021).

⁸⁶ Vgl. Achert et al. (2021).

⁸⁷ Vgl. § 1 Abs. 1 JSchG.

⁸⁸ Vgl. § 2 Abs. 1 JArbSchG.

⁸⁹ Vgl. Achert et al. (2021).

(wobei statt „Kind“ in diesem Fall der Wortlaut „junge Menschen“ verwendet wird). Das Steuerrecht nimmt zwar eine einheitliche Bemessung aller minderjährigen Kinder vor, berücksichtigt volljährige Kinder jedoch nicht. Doch auch für diese können ggf. einkommenssteuerliche Kinderfreibeträge geltend gemacht werden. Im Steuerrecht liegt die Höchstgrenze bei 25 Jahren.⁹⁰ Auch in der Ausgestaltung von weiteren individuellen Begrifflichkeiten, die eine Bedeutung für die Berechnung der Leistung haben, gibt es Unterschiede zwischen den Rechtsgebieten.

Eine Differenz in der Begriffsauslegung lässt sich bspw. für den **Rechtsbegriff „Wohnsitz“** vorfinden. Während die vordergründige Definition in beiden Rechtsgebieten übereinstimmt (so ist § 30 Abs. 3 SGB I im Sozialrecht der Begriffsdefinition des § 8 AO im Steuerrecht nachgebildet), erfolgt die Ausgestaltung anhand des Submerkmals „Wohnung“ differenziert. So sieht das Steuerrecht bspw. keine eigene Küche oder sanitäre Anlagen in einer Wohnung vor, während diese Merkmale in der Begriffsdefinition des Sozialrechts enthalten sind.⁹¹ Die unterschiedliche **Auslegung des Wohnungsbegriffs** kann Auswirkungen auf die Beurteilung des Wohnsitzes haben, da die begriffliche Auslegung im Ermessen der zuständigen Verwaltung und aus Sicht ihres individuellen Zuständigkeitsbereichs erfolgt.⁹² Die Übernahme von Festlegungen und Prüfungsergebnissen aus einem Rechtsgebiet bedarf stets einer Prüfung vor der Übernahme in ein anderes Rechtsgebiet – eine einfache Automatisierung ist unter diesen Voraussetzungen nicht möglich.⁹³ Dies wiederum erschwere gemäß der Interviewten die Verwaltungsabläufe auf allen Ebenen der analogen und digitalen Antragsbearbeitung.

Einzelfallbetrachtung

Einige Sozialleistungen orientieren sich an der Hilfebedürftigkeit einer Person oder Bedarfsgemeinschaft (vgl. Abschnitt 2.1). Diese kann nach aktueller Rechtsprechung nur begrenzt über Pauschalierungen abgedeckt werden.⁹⁴ Der 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. Sofern eine Lebensführung nicht möglich ist, soll dies durch eine Transferleistung ausgeglichen werden (gesetzlich normiert in den §§ 9, 19a SGB I).⁹⁵ Dies bedeutet, dass Transferleistungen nachrangig zum eigenen Einkommen sind. Zwar sind Sonderbedarfe für viele Lebenssituationen, z. B. bei Menschen mit körperlicher, geistiger oder seelischer Behinderung, erfasst. Gleichwohl dürfen diese lediglich den unmittelbar erforderlichen Mehrbedarf abbilden. Die Bedarfsabhängigkeit wird **individuell bemessen**. Wenngleich für die Deckung grundlegender Bedarfe Leistungen in Form von Regelsätzen pauschaliert werden, bedürfen bspw. Sonderbedarfe einer eingehenden Einzelfallbetrachtung in einer gesetzlich vorgegebenen Abgrenzung.⁹⁶ Die Betrachtung **mehrpölicher Fallkonstellationen in einer Bedarfsgemeinschaft** verschärft die Komplexität um den Einbezug verschiedener Einkommen aus Vermögen, Erwerbstätigkeit und Leistungsansprüchen unterschiedlicher Personen.

⁹⁰ Vgl. Böhmer et al. (2014).

⁹¹ Vgl. Achert et al. (2021).

⁹² Vgl. Achert et al. (2021).

⁹³ Vgl. Achert et al. (2021).

⁹⁴ Zuletzt: Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 19. Oktober 2022, Az.: 1 BvL 3/21, Leitsatz 1. (vgl. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2022/10/ls20221019_1bvl000321.html)

⁹⁵ Vgl. Ibach (2021).

⁹⁶ Vgl. BMAS (o.D.c.).

Unsicherheit für Behörden

Die hohen **Schutzvorschriften personenbezogener Daten** im Sozialbereich betreffen das gesamte System der sozialen Sicherung. Die Untersuchung machte deutlich, dass der **Sozialdatenschutz** an den Schnittstellen zwischen den Sozialleistungsträgern auf erhebliche rechtliche Unsicherheiten stößt. Die Etablierung eines Datenaustausches scheiterte oftmals an der **fehlenden Rechtsgrundlage**.

Antragstellende nahmen in der Regel an, dass einmal eingereichte Unterlagen wie Einkommensnachweise oder Mietverträge auch anderen Behörden zur Verfügung stehen. Für die Behörden besteht jedoch grundsätzlich die Verpflichtung, sich für jede Datenverarbeitung vorab die Einwilligung zum Datenaustausch einzuholen, bevor auch innerhalb desselben Rechtsträgers die Daten gemeinsam genutzt werden können.⁹⁷ In den Interviews wurde darauf hingewiesen, dass eine Beratung durch Datenschutzbeauftragte der Behörden keine Rechtssicherheit erbringe. Die Datenschutzbeauftragten könnten oftmals im Vorfeld keine rechtsverbindliche Auskunft geben und würden sich absichern wollen.⁹⁸ In der Folge kommt es zu keinem oder nur zu einem unzureichenden Datenaustausch zwischen den Behörden und nur in seltenen Fällen zur Wiederverwendung von Daten.

Datenschutzanforderungen erschweren damit die Realisierung von Kombianträgen. Eine Kombination ebenenübergreifender Anträge wird durch das **Trennungsgebot** aus Art. 83 GG begrenzt.⁹⁹ Diese Problematik verhindere bei den Behörden die Schaffung effizienterer Strukturen und Dienstleistungen.

2.3.2 Organisatorisch

Dem Rechtsrahmen folgen die Behördenstrukturen und Zuständigkeiten für Sozialleistungen in Deutschland. Darüber hinaus wirken sich die in den Fachgesetzen festgelegten Beziehungen auf die Schnittstellen zwischen Behörden und Leistungsberechtigten sowie den Behörden untereinander aus. Die daraus resultierenden organisatorischen Komplexitätstreiber wurden ebenfalls in den Interviews thematisiert.

Behördenanzahl

Die historisch gewachsene Vielfalt von zuständigen Stellen im Mehrebenensystem hat zu einer **umfangreichen Behördenlandschaft** geführt. Sozialämter, Jobcenter, Wohngeldstellen, Jugendämter, Elterngeldstellen, BAföG-Ämter, Finanzämter, die Familienkasse der BA sowie eine Vielzahl spezifischer örtlicher und überörtlicher Behörden leisten den Vollzug von Sozialleistungen in Deutschland. Die verschiedenen Stellen haben ihre jeweils eigenen Verwaltungsstrukturen, Prozesse, IT-Systeme und Datenbestände. Die Vielzahl von Akteuren erschwert gemäß der Interviewten die Koordination. Eine Einführung standardisierter oder gar automatisierter Prozesse über verschiedene Leistungen und ihre Träger hinweg sei dadurch erheblich erschwert.

Die als Experimentierklausel definierte Zulassung der Optionskommunen (§ 6a SGB II) bzw. die Aufteilung der Jobcenter in **gemeinsame Einrichtungen** und **Optionskommunen** sei laut einiger Interviewpartner ebenfalls ein Aspekt, der die Komplexität im Sozial- und Arbeitsförderungssystem erhöhe. Die verschiedenen Organisationsformen führten zu unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen und -abläufen. Gemeinsame Einrichtungen hätten andere Regelungen

⁹⁷ Vgl. Bogumil, Gräfe (2022).

⁹⁸ Vgl. Tiessen et al. (2019).

⁹⁹ Vgl. Forster (2021).

und Prozesse als Optionskommunen. Dies erschwere nicht nur eine standardisierte Umsetzung von Vorhaben, sondern führe sogar zu einer abweichenden Anwendung von Gesetzen und Vorschriften.

Koordination zwischen Behörden

Die komplexen Leistungsverflechtungen führen in der Praxis oftmals zu einer **langen Bearbeitungsdauer** oder **Zuständigkeitskonflikten** zwischen den Stellen.¹⁰⁰ Die zuerst angegangene Behörde ist bei unabweisbarem Bedarf zur vorläufigen Leistungserbringung verpflichtet (vgl. § 43 Satz 1 SGB I).¹⁰¹ Dies führt jedoch nachträglich zu gegenseitigen Erstattungspflichten (§ 102 Satz 1 SGB X). Die Abstimmung unter den Leistungsträgern je Einzelfall bedeutet einen hohen **Koordinationsaufwand** innerhalb der Verwaltung.

Der Koordinationsaufwand wird im Rahmen der verfahrensübergreifenden Zusammenarbeit verschärft.¹⁰² Die gesetzlich geregelten **Vor- und Nachrangigkeiten** (vgl. Abschnitt 2.1) einzelner Sozialleistungen erfordern deren verfahrensübergreifende Berücksichtigung. Beispielhaft hierfür kann die Leistungsgewährung des KiZ in Abhängigkeit vom Bezug von Wohn- oder Bürgergeld genannt werden. Das Bürgergeld ist eine nachgelagerte Leistung zu Wohngeld und KiZ.¹⁰³ Eine Antragstellung auf Bürgergeld führt im zuständigen Jobcenter zwangsläufig zur Prüfung, ob Ansprüche auf Wohngeld und KiZ bestehen. Bei Vorliegen eines Anspruchs (z. B. im Familienverbund) ist zwischen den drei beteiligten Behörden – Jobcenter, Wohngeldstelle, Familienkasse – eine Abstimmung zur Vor- und Nachrangigkeit der einzelnen Leistungen nötig.¹⁰⁴ Derartige

Sachverhalte sind laut den Interviewten gängige Praxis in den Behörden. Zudem gaben sie an, dass zusätzliche Landesleistungen häufig zu einer aufwendigen Prüfung auf Vorrangigkeit führen. Dies binde Ressourcen an den Schnittstellen und sei ein Resultat der Komplexität der Kumulation von Sozialleistungen.

Kommunikation zwischen Behörden und Anspruchsberechtigten

Die **komplexe und unverständliche Sprache** in Formularen, Anträgen und Bescheiden stellt eine große Herausforderung in der Kommunikation zwischen der Verwaltung und den Leistungsberechtigten dar.¹⁰⁵ Um Rechtssicherheit zu gewährleisten, werden die Bescheide in einer juristischen Sprache mit umfangreichen Erörterungen abgefasst. Für Anspruchsberechtigte sind die darin enthaltenen Inhalte nur schwer zu erfassen. Die dargestellten Berechnungsmodelle erzeugen gemäß der Interviewten zusätzliches Unverständnis. Werden mehrere Sozialleistungen von unterschiedlichen Behörden bezogen, verschärft sich dieser Zustand und führe laut der Interviewten an den Interaktionspunkten zwischen Verwaltung und Leistungsberechtigten zu Unklarheiten, gefühlter Intransparenz und Willkür.

Dadurch erhöhe sich der Aufwand für Aufklärung und Erläuterung der Bescheide. Dies führt in der Folge zu höherem Erfüllungsaufwand in der Verwaltung.

¹⁰⁰ Vgl. Becker (2024).

¹⁰¹ Neben dieser allgemeinen Vorschrift bestehen spezielle Vorschriften innerhalb einzelner Leistungsgebiete wie im Bereich der Arbeitslosenversicherung (vgl. § 23 SGB III).

¹⁰² Vgl. Ibach (2021).

¹⁰³ Vgl. Becker (2024).

¹⁰⁴ Vgl. Achert et al. (2021).

¹⁰⁵ Vgl. Shuy (1998). Saal (2016). Bundeszentrale für politische Bildung (2021a). Lin et al. (2023).

Laufender Leistungsbezug	Zuständige Behörde
Bürgergeld	Jobcenter
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	Sozialamt oder andere kommunale Behörde
Hilfe zum Lebensunterhalt	Sozialamt oder andere kommunale Behörde
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	Ausländerbehörde oder andere kommunale Behörde
KiZ	Wohngeldstelle oder andere kommunale Behörde
Wohngeld	Wohngeldstelle oder andere kommunale Behörde

Tabelle 1 Zuständigkeiten bei Bildung und Teilhabe, andere Konstellationen möglich

Überschneidende Zuständigkeiten

Für einzelne Sozialleistungen bestehen Überschneidungen der Zuständigkeit verschiedener Stellen. Ein Beispiel sind die **Leistungen für BuT**.¹⁰⁶ Eltern sind für den Bezug von BuT-Leistungen berechtigt, wenn sie Bürgergeld, Wohngeld, Sozialhilfe, Sozialgeld, KiZ oder Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten. Zudem besteht ein Anspruch auf die Leistungen, wenn Eltern keine Sozialleistungen beziehen, allerdings die Bedarfe ihres Kindes für BuT nicht decken können.¹⁰⁷ Die Zuständigkeit für die Gewährung von BuT-Leistungen hängt jeweils davon ab, welche weiteren Sozialleistungen bereits bezogen werden. So können Empfänger von Bürgergeld bspw. BuT-Leistungen über das Jobcenter erhalten, während Empfänger von Sozialhilfe sich an die jeweiligen Sozialämter oder speziell in ihren Kommunen eingerichtete Servicebüros wenden müssen (vgl. Tabelle 1). Die Komplexität wird erhöht, wenn Empfänger*in unterjährig zwischen Wohngeld- und Bürgergeldbezug wechseln. In der Folge ändert sich auch die Zuständigkeit für die BuT-Leistungen.

Die organisatorische Heterogenität spiegelt sich auch in der Digitalisierung der Leistung wider. In der Regel kann die Zuständigkeit einer Leistung durch den **Orts- und den Leistungsbezug** ermittelt werden. In der Praxis werden dazu der amtliche Regionalschlüssel (ARS) und die LeiKa-ID¹⁰⁸ kombiniert, um die zuständige Behörde zu ermitteln. Im Falle der BuT-Leistungen ist der laufende Leistungsbezug ein weiteres notwendiges Datum für diesen Schritt. Der weit verbreitete XÖV-Standard für Zuständigkeitsfinder (XZuFi) bildet diesen Fall nicht ab.

Umfangreiche Fallkonstellationen

Bei vielen Leistungen (z. B. für das Bürgergeld in § 7 Abs. 3 SGB II) wird nicht der oder die einzelne Anspruchsberechtigte betrachtet. Aufgrund der **gegenseitigen Unterhaltspflichten** werden Bedarfs- und Haushaltsgemeinschaften mitberücksichtigt. Dies folgt der Annahme, dass innerhalb einer **Haushaltsgemeinschaft gemeinsam** für den Lebensunterhalt gesorgt wird. Diese Konstellation bedeutet jedoch, dass in die Berechnung nicht nur die Bedürftigkeit der oder des Anspruchsberechtigten selbst, sondern auch die Anspruchsberechtigung aller weiteren Mitglieder der Bedarfs- oder

¹⁰⁶ Vgl. BMAS (2016).

¹⁰⁷ Vgl. BMAS (o.D.a).

¹⁰⁸ Jede LeiKa-Leistung besitzt eine eindeutige LeiKa-ID. Der LeiKa wird im Rahmen der OZG-Umsetzung sowie bei neuer Gesetzgebung kontinuierlich aktualisiert. Vgl. OZG.Brandenburg (o.D.).

Haushaltsgemeinschaft und mögliche gegenseitige Unterhaltsansprüche zu berücksichtigen sind. Jegliche Einkommens- und Vermögensbestandteile müssen durch die Behörde geprüft und monatlich bei sich **ändernden Einkommensverhältnissen** angerechnet werden.

Dabei komme es nicht selten dazu, dass nicht alle infrage kommenden Leistungen beantragt werden oder die nicht korrekte Leistung beantragt wird. Grundsätzlich ist durch die Behörde der sog. **Meistbegünstigungsgrundsatz** anzuwenden.¹⁰⁹ Nach diesem Grundsatz ist die Behörde angehalten davon auszugehen, dass die Antragstellenden sämtliche nach der Lage des Falls in Betracht kommenden Sozialleistungen beziehen möchten. Damit obliegt der Behörde die Aufgabe, die möglichen Ansprüche festzustellen und den antragstellenden Personen mitzuteilen.¹¹⁰

Fehlende übergreifende Steuerung

Die zentralen Leistungen der sozialen Hilfe und Förderung liegen im Zuständigkeitsbereich von vier verschiedenen Bundesministerien. Das BMFSFJ ist zuständig für die familienbezogenen Sozialleistungen wie Kinderzuschlag und Elterngeld, das BMWSB für das Wohngeld, das BMAS u. a. für Bürgergeld und Sozialhilfe und das BMF für das Kindergeld und den Kinderfreibetrag sowie ehe- und familienbezogene Steuerleistungen. Eine einheitliche oder zumindest koordinierte Steuerung ist aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten erschwert. Dieser historisch gesehen nicht neue Zustand führe laut einiger der Interviewten zu teilweise unkoordinierten Veränderungen am System und nicht ausreichend harmonisierten

Änderungen der rechtlichen Grundlagen, welche zum hochkomplexen Status quo beigetragen haben.

2.3.3 Technisch

Die Gestaltung des Sozialleistungssystems (vgl. Abschnitt 2.1) 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 Kindergeld¹¹¹ umgesetzt wurde, zeigt zahlreiche technische Hürden auf. Im Rahmen der Interviews wurden die Potenziale der digitalen Antragsstellung und eines automatisierten Verwaltungsvollzugs, aber auch damit verbundene technische Herausforderungen thematisiert.

Wirksamkeit digitaler Angebote

Ein wesentlicher Kritikpunkt an der Umsetzung des OZG sei aus Sicht vieler Interviewteilnehmenden die **fehlende Nutzerfreundlichkeit**.¹¹² Analoge Antragsverfahren würden oftmals lediglich ins Digitale übersetzt.¹¹³ Bei einer Vielzahl der Onlineservices sei zu erkennen, dass bei deren Gestaltung die Perspektive der Verwaltung oder der einzelnen Behörde überwiegt. Das Resultat seien **designerzentrierte Onlinedienste**, die das Potenzial eines vereinfachten Verwaltungszugangs verfehlen. Dies führe üblicherweise zu einer sehr hohen Fehlerquote in den Leistungsanträgen, da Antragstellende falsche Eingaben tätigen. Aufseiten der Behörde kommt es zu vielen Rückfragen sowie zu Verzögerungen in der Bearbeitung.¹¹⁴

¹⁰⁹ Vgl. Becker (2024).

¹¹⁰ Vgl. Becker (2024).

¹¹¹ Diese Projekte werden in Abschnitt 3.2.3 näher ausgeführt.

¹¹² Vgl. Bogumil et al. (2019), Kuhlmann et al. (2020).

¹¹³ S. Abschnitt 3.1.1 für die unterschiedlichen Arten der Digitalisierung.

¹¹⁴ Vgl. Tiessen et al. (2019).

Als weiteres Hindernis in diesem Zusammenhang gilt die **hohe Anzahl an Schriftformerfordernissen** in den Fachgesetzen. Diese bestimmen, dass viele Anträge mit einer persönlichen Unterschrift zu unterzeichnen oder sogar durch persönliches Erscheinen abzugeben sind. Diese Vorschriften führen zu Medienbrüchen in der Antragsstellung.¹¹⁵

Der Bundesrechnungshof attestierte im Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes im März 2023, dass das **Ziel des OZG „deutlich verfehlt“** wurde.¹¹⁶ Von den über 6.000 zu digitalisierenden Leistungen aus dem Lei-Ka waren bei Erstellung des Berichtes nur ca. 5 Prozent OZG-konform, also in Reifegrad 3 oder 4 (vgl. Abbildung 5) umgesetzt. Lediglich eine Verwaltungsleistung wies den Reifegrad 4 auf. Darüber hinaus gilt die OZG-Konformität bereits, sobald die Onlinedienste in mindestens einer Kommune zur Verfügung stehen. Eine Flächendeckung leitet sich daraus nicht ab.¹¹⁷ Die Gründe für das Verfehlen sind vielfältig und neben der **zögerlichen Entwicklung** zu Beginn vor allem in der **Ausrichtung des Programms** zu finden. Die reine Fokussierung auf den Onlinezugang hat zur Bereitstellung von Onlinemasken für (Erst-)Anträge von weiterhin komplexen Verwaltungsverfahren geführt. Aufgrund fehlender Standardisierung und zentraler Vorgaben ist eine Modernisierung hin zu automatisierten Verfahren im Verwaltungs-Backend ausgeblieben.¹¹⁸ Vielmehr scheitere es laut den Interviewteilnehmenden

in der Praxis bereits am Empfang und an der Übertragung von Onlineanträgen in das Fachverfahren. Die Folge ist nicht selten die händische Übertragung von Antragsdaten in das Fachverfahren oder in lokale Excel-Tabellen.

Proprietäre IT-Landschaft

Stellen Bürgerinnen und Bürger ihren Antrag über ein Onlineportal, sollte dieser anschließend medienbruchfrei in das Fachverfahren gelangen. Die Erfahrungen aus dem OZG zeigen, dass die dafür erforderliche Anbindung an die nachgelagerten Systeme nicht ohne Weiteres gelingt. Die im vorliegenden Gutachten betrachtete Leistungslandschaft stellt insofern ein typisches Beispiel für diese Beobachtung dar, als dass es sich bei Sozialleistungen größtenteils um sogenannte Typ-1- und Typ-2/-3-Leistungen handelt.¹¹⁹ Letztere eignen sich für eine EfA¹²⁰-Umsetzung. Viele der Projekte haben gezeigt, dass die Anbindung der nachgelagerten Verfahren kein Selbstläufer ist. Neben ungeklärten Fragen zur langfristigen Finanzierung wurde in den Interviews häufig auch die **proprietäre IT-Landschaft in der Sozialleistungsverwaltung** als Ursache angegeben. Bisher gebe es kaum ein verbindendes Element wie bspw. gemeinsam genutzte **Fachverfahren, Standards** oder **IT-Architekturgrundsätze**. Die in der Sozialleistungsverwaltung existierende Fachverfahrenslandschaft zeige vielmehr eine starke **technische Heterogenität** auf. In der Praxis zeige sich dies durch eine sehr geringfügige Verbreitung von Übertragungsstandards wie XSozial-basis oder XFamilie an den

¹¹⁵ Auf Basis des 2013 verkündeten E-Government-Gesetzes des Bundes wurden alle verwaltungsrechtlichen Rechtsvorschriften des Bundes dahingehend überprüft, ob zukünftig auf die Schriftform verzichtet werden könne und das persönliche Erscheinen zugunsten der elektronischen Identifikation ersetzbar sei. Der Abschlussbericht Ende 2017 ergab, dass von 2872 Schriftformerfordernissen bei 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. Vgl. BMI (2016)

¹¹⁶ Vgl. Bundesrechnungshof (2023).

¹¹⁷ Vgl. Bundesrechnungshof (2023).

¹¹⁸ Vgl. Röhl (2023).

¹¹⁹ Typ 1 = Regelung und Vollzug beim Bund, Typ 2/3-Leistung = Regelungskompetenz beim Bund und Vollzugskompetenz bei den Ländern oder Kommunen (Bundesauftrags- und Bundesaufsichtsverwaltung).

¹²⁰ Einer-für-Alle-Dienste (EfA-Dienste). Die Entwicklung von fachspezifischen Online-Diensten werden von einem Bundesressort mit jeweils einem oder mehreren Bundesländern verantwortet. Die verschiedenen Bundesländer entwickeln arbeitsteilig Online-Dienste, welche bundesweit und ebenenübergreifend zur Mitnutzung bereitgestellt werden. Vgl. Wirtschafts-Service-Portal.NRW (2022).

Schnittstellen zwischen den IT-Systemen. Das Resultat sei dabei nicht nur die medienbrüchige Anbindung an Onlinedienste, sondern auch der erschwerte Datenaustausch zwischen den Leistungsträgern.¹²¹ Die bestehenden Fachverfahren decken zudem nur einen Teil der Leistungen ab und bilden gegenseitige Verrechnungen oftmals nicht ab. Zusammenfassend ließ sich feststellen, dass gegenwärtig kein Fachverfahren verfügbar ist, um die Komplexität aller Verfahren zu bündeln. Für die ganzheitliche Behandlung der Komplexität des Systems stellen die derzeitigen IT-Systeme demnach nur einen geringen Mehrwert dar.

Datenverfügbarkeit und Vorschriften

Die **Nichtverfügbarkeit von relevanten und wiederverwendbaren Daten** in der Sachbearbeitung stellt eine grundlegende Hürde für die effiziente Bearbeitung im Verwaltungsvollzug dar.¹²² Gleichzeitig verschärfen umfangreiche und strikte Vorschriften die Komplexität, indem sie zusätzliche Anforderungen an Prozesse und Abläufe stellen. Die Wechselwirkung zwischen Datenmangel und regulatorischen Vorgaben erschwere eine Automatisierung sowie die Umsetzung des Once-Only-Prinzips.¹²³

Am Beispiel der **Einkommensdaten** lässt sich die unvollständige Datenverfügbarkeit verdeutlichen. Für Entgeltnachweise von abhängig Beschäftigten wurde mit dem rvBEA-Verfahren eine Grundlage geschaffen, Daten effizient abzurufen.¹²⁴ Handelt es sich bei den Anspruchsberechtigten jedoch um Selbstständige, liegen die Einkommensdaten bei der Deutschen

Rentenversicherung nicht automatisch vor. Bisher habe sich auch keine geeignete Datenquelle hervorgetan, um ein analoges Verfahren für z. B. Selbstständige zu etablieren. Daraus resultiert, dass die Automatisierung von Sozialleistungen und die Realisierung des Once-Only-Prinzips bei selbstständig Beschäftigten schwieriger umzusetzen sind.¹²⁵ Die Nichtverfügbarkeit von Daten sei neben dem Nichtvorhandensein eines geeigneten Datenlieferanten teilweise auch regulatorisch begründet. So können die Optionskommunen z. B. nicht auf die Vermittlungsdatenbanken der BA zugreifen. Als Resultat wurde eine parallele IT-Landschaft für denselben sachlichen Bereich entwickelt, um dem gesetzlichen Auftrag der Vermittlung von Arbeit nachzukommen.

Die **kassenrechtlichen Bestimmungen** (BestMaVB-HKR) stellen ein Beispiel für hindernde Vorschriften dar, einen (teil-)automatisierten Verwaltungsvollzug umzusetzen. Sie bestimmen, dass Anordnungen grundsätzlich im Vier-Augen-Prinzip durchgeführt werden müssen.¹²⁶ Dessen Umsetzung stelle eine Hürde für die Automatisierung von Geschäftsprozessen im Verwaltungsvollzug dar. Abweichungen von diesem Vorgehen erfordern aufwendige Antrags- und Genehmigungsprozesse.

Finanzierung und Organisation der digitalen Transformation

Ein zentrales Problem bei der Umsetzung des EfA-Prinzips im OZG stellte bislang auch die Frage der Finanzierung der digitalen Transformation dar.¹²⁷ Aufgrund der **Kostendeckung** und der **Vollzugsfreiheit der Behörden** bei Umsetzung

¹²¹ Vgl. Pruss (2022).

¹²² Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (2021a).

¹²³ Das Once-Only-Prinzip steht für eine nutzerzentrierte, agile Verwaltung. Vgl. BMF (o.D.a).

¹²⁴ Vgl. Deutsche Rentenversicherung (2021). rvBEA setzt sich aus den Begriffen Rentenversicherung (rv) und Bescheinigung elektronisch anfordern und annehmen (BEA) zusammen. rvBEA ermöglicht es Rentenversicherungsträgern, Bescheinigungen bei Arbeitgebern elektronisch anzufordern sowie Anfragen oder Antworten von diesen entgegenzunehmen.

¹²⁵ Vgl. Gathmann et al. (2023).

¹²⁶ Vgl. BMAS (2019).

¹²⁷ Vgl. Deutscher Bundestag (2023d).

der Leistungen kann kein dezidierter Preis genannt werden, da er je nach Grad der Nutzung variiert. Die Aufteilung der Betriebskosten eines EfA-Dienstes unter den nachnutzenden Stellen richtet sich ohne einseitige Finanzierung in der Regel nach dynamischen Faktoren wie Anzahl der Onlineanträge je nachnutzender Behörde oder Anzahl der nachnutzenden Behörden. Aufgrund des Haushaltsrechts seien die Behörden zurückhaltend, unbestimmte Zahlungsbedingungen von EfA-Angeboten zu akzeptieren. Gleichzeitig wurde in den geführten Interviews häufig betont, dass eine zentrale Finanzierung der IT-Komponenten für eine flächendeckende Nutzung aller Bundesländer zielführend sei.

Darüber hinaus wurden die **Organisation** und das **Management von gemeinsamen IT-Vorhaben** ebenfalls als komplexitätstreibend, wenn gleich als notwendig benannt. Insbesondere dort, wo übergreifende Komponenten und Standards erforderlich sind, würden langwierige Abstimmungen das Fortschreiten verkomplizieren. Dies sei besonders widersprüchlich, da die Sozialleistungen selbst bundesrechtlich geregelt würden. Durch das Ausbleiben von eindeutigen Vorgaben zu IT-Standards obliege deren notwendige Etablierung den einzelnen Leistungsträgern.

2.4 Auswirkungen der Komplexität auf Anspruchsberechtigte

Die zuvor identifizierten Komplexitätstreiber wirken sich negativ auf die Effizienz der Sozialleistungsverwaltung aus. Inwiefern sich dieser Zustand auch für Anspruchsberechtigte bemerkbar macht, wird in diesem Abschnitt mithilfe ausgewählter **Familien-Personas** veranschaulicht. Der neunte Familienbericht der Bundesregierung beschreibt, dass die Leistungen für Familien zunehmend unübersichtlich sind sowie die Bürgerinnen und Bürger nicht vollumfänglich erreichen.¹²⁸

Die Familien-Personas gelten nicht als repräsentative, aber durchaus realistische Darstellung von Familien in Deutschland. Die Auswahl der untenstehenden Personas ermöglicht eine differenzierte Bewertung der Komplexität sowohl für Familien mit Regelfällen als auch für Familien mit beziehungsreichen Fallkonstellationen.

Für die Illustration werden die in den Abbildungen 8, 9 und 10 dargestellten Personas herangezogen:

- Familien-Persona 1 – „**Die klassische Familie**“
- Familien-Persona 2 – „**Der alleinerziehende Vater mit pflegebedürftiger Mutter**“
- Familien-Persona 3 – „**Die Patchwork-Familie**“

Zur Vereinfachung wird angenommen, dass die Familien-Personas über kein signifikantes Vermögen verfügen und ihr Einkommen durch abhängige oder selbstständige Beschäftigung erwirtschaften. Darüber hinaus beabsichtigen diese Familien alle Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen, für die sie anspruchsberechtigt sind.

¹²⁸ Vgl. BMFSFJ (2021).



Familie 1 – „Die klassische Familie“

Beide Elternteile gehen einer abhängigen Erwerbstätigkeit nach und beziehen zusammen ein regelmäßig auskömmliches Haushaltseinkommen, sodass sie für existenzsichernde Sozialleistungen nicht anspruchsberechtigt sind. Die Ehefrau ist schwanger und befindet sich derzeit im Mutterschutz. Der fünfjährige Sohn besucht den Kindergarten. Die Familie ist gesetzlich krankenversichert. Abbildung 8 illustriert ihre Ansprüche und die jeweiligen Zuständigkeiten anhand des „Hauses der sozialen Hilfe und Förderung“.

Aufgrund der Höhe des Einkommens der Eltern bezieht die Familie keine bedürftigkeitsabhängigen Sozialleistungen. Es besteht ein Anspruch auf Versicherungsleistungen und Leistungen aus dem Familienleistungs- und Familienlastenausgleich:

- Kindergeld bei der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit oder Kinderfreibetrag beim Finanzamt
- Mutterschaftsgeld und Hebammenhilfe bei der Krankenkasse

- Elterngeld bei der Elterngeldstelle
- Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten und Freibeträge für Betreuung, Erziehung und Ausbildung von Kindern beim Finanzamt

Bewertung der Komplexität

Aufgrund der anstehenden Geburt hat die Familie Anspruch auf **fünf Leistungen** innerhalb eines eng begrenzten Zeitraumes. Diese sind bei **vier Behörden** auf unterschiedlichen Wegen und nur teilweise digital zu beantragen. Hierbei werden zwei divergierende Einkommensbegriffe zugrunde gelegt. Wird berücksichtigt, dass keine Bedürftigkeitsprüfung erforderlich ist und dass alle zur Antragstellung erforderlichen Daten der Verwaltung eigentlich bereits vorliegen, sind die Aufwände der Familie für die Inanspruchnahme der Leistungen insgesamt als „zu hoch“ zu bewerten. Die Mehrfachangabe von Einkommensdaten, die Vielzahl der Behörden sowie der medienbrüchige Antragsweg begründen die Auswirkung der Komplexität auf die Familie.

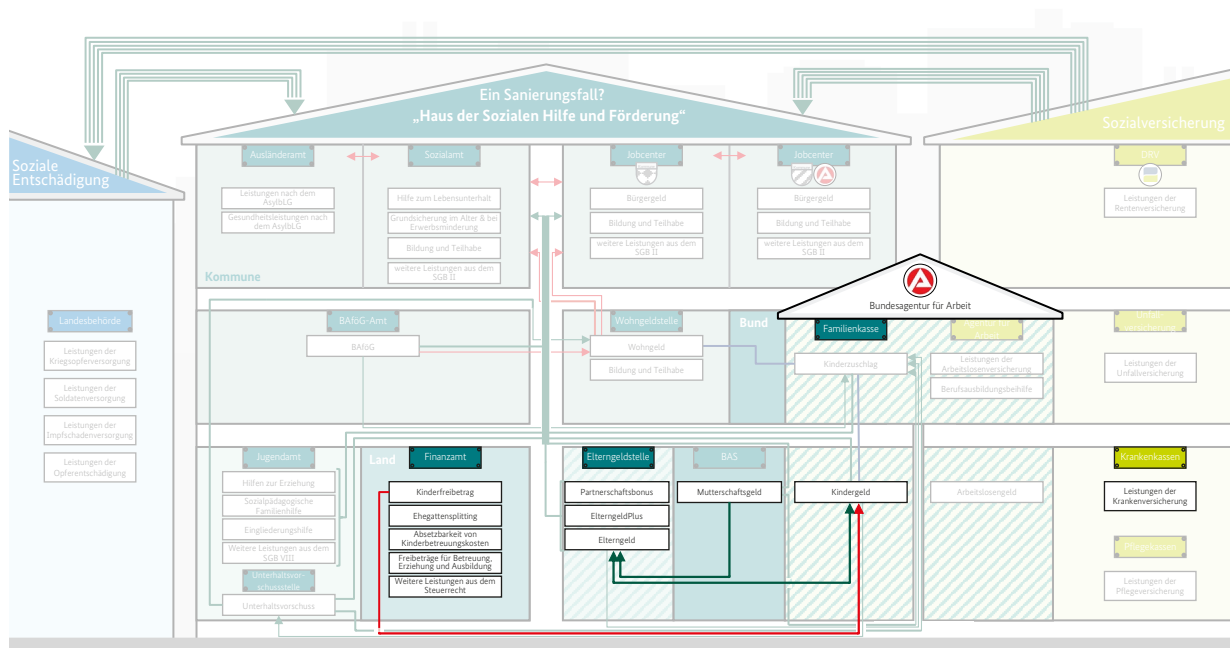


Abbildung 8 „Die klassische Familie“

Quelle: eigene Darstellung

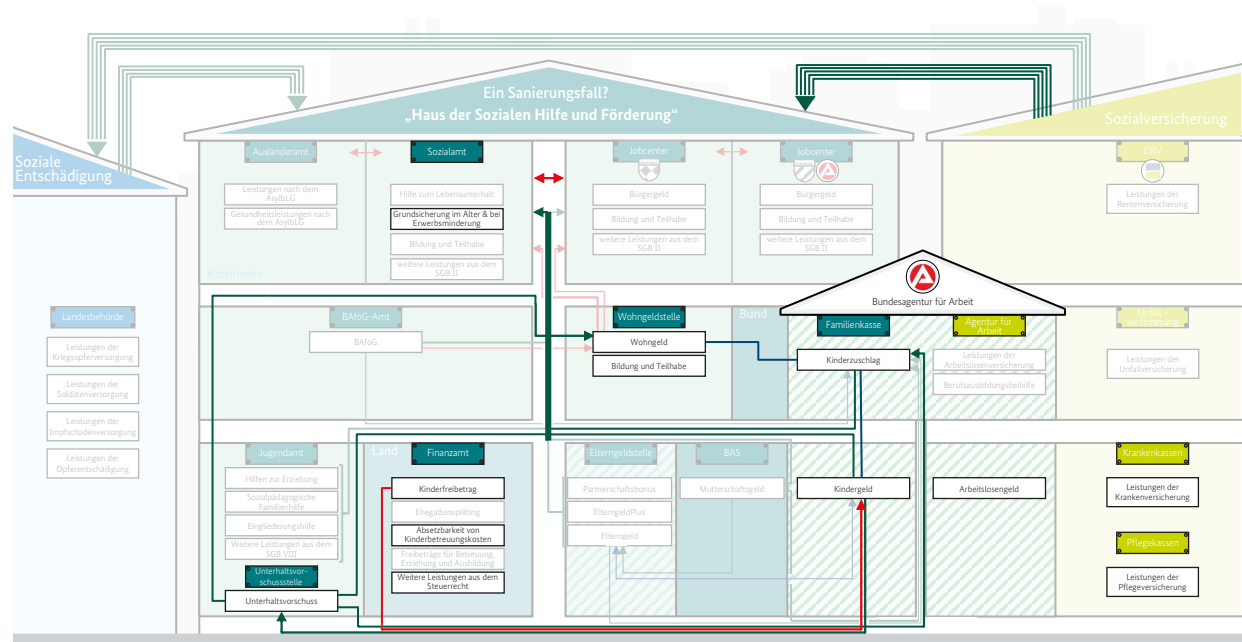
Der alleinerziehende Vater einer fünfjährigen Tochter, die vor dem Übertritt vom Kindergarten in die Grundschule steht, ist nach der Insolvenz seines Arbeitgebers arbeitssuchend. Aktuell besucht er eine von der BA finanzierte Umschulung in Teilzeit. Die Mutter der Tochter zahlt keinen Unterhalt. Die Mutter des Vaters ist pflegebedürftig und lebt im gemeinsamen Haushalt.

- Kindergeld und Kinderzuschlag bei der Familienkasse
- Wohngeld und BuT-Leistungen bei der Wohngeldstelle
- Arbeitslosengeld bei der BA
- Unterhaltsvorschuss bei der Unterhaltsvorschussstelle des Jugendamtes
- Sozialhilfe und Hilfe zur Pflege beim Sozialamt

- Kinderbetreuungskosten und Alleinerziehendenfreibetrag beim Finanzamt
- Versicherungsleistungen der gesetzlichen Krankenkasse
- Versicherungsleistungen der gesetzlichen Pflegekasse

Insgesamt hat die Familie Anspruch auf zwölf unterschiedliche Leistungen, die von acht verschiedenen Stellen administriert werden (s. Abbildung 9). Dabei sind insgesamt mindestens vier verschiedene Einkommensbegriffe und drei verschiedene Begriffe der häuslichen Lebensgemeinschaft anzulegen. Inwieweit bei den kommunalen Stellen für die Beitragsfreistellung eine eigene Berechnung des Einkommens erfolgen muss, hängt von der Regelung der Kommune ab.

Aufgrund der Verknüpfung der Leistungen bedarf es einer umfangreichen Einzelfallberechnung in den einzelnen Behörden.



Quelle: eigene Darstellung

Diese bauen teilweise aufeinander auf, was eine schrittweise Berechnung oder umfangreiche Rückrechnungen erforderlich macht. Sollte ein zukünftiges Erwerbseinkommen des Vaters über der Freigrenze liegen und schwankend sein, ist die Berechnung monatlich neu vorzunehmen. Durch die Rückrechnung könnten Rückforderungen gegenüber dem Vater entstehen.

Für die Familie entstehen sehr hohe Hürden für die Inanspruchnahme der Leistungen. Durch die Anzahl der involvierten Behördenkontakte und die umfangreichen Abhängigkeiten der Leistungen entsteht für die Familie ein schwer zu überblickendes Geflecht, welches lediglich durch sehr hohe Beratungs- oder Rechercheaufwände zu durchdringen ist. Die Komplexität ist sehr hoch.

Familie 3 – „Die Patchworkfamilie“



Die beiden Elternteile sind seit kurzer Zeit verheiratet. Der Vater hat eine 16-jährige Tochter und die Mutter einen 12-jährigen Sohn mit in die Ehe gebracht. Die Ehefrau ist im fünften Monat schwanger. Beide Elternteile erzielen durch Minijobs ein schwankendes Erwerbseinkommen. Der Vater ist vor Kurzem als Spätaussiedler anerkannt worden und absolviert derzeit eine Qualifizierungsmaßnahme. Die Tochter hat einen Realschulabschluss und befindet sich in einer Ausbildung. Der Sohn hat eine körperliche Behinderung und ist auf ambulante Pflege angewiesen.

Die Familie bezieht als Bedarfsgemeinschaft bedürftigkeitsabhängige Leistungen, Versicherungsleistungen und Leistungen aus dem Familienleistungs- und Familienlastenausgleich:

- Kindergeld und Kinderzuschlag bei der Familienkasse
- Bürgergeld und BuT-Leistungen beim Jobcenter
- BAföG beim BAföG-Amt
- Elterngeld bei der Elterngeldstelle
- Versicherungsleistungen der gesetzlichen Pflegekasse
- Persönliches Budget beim Integrationsamt¹²⁹

Bewertung der Komplexität

Die Familie hat Anspruch auf **acht Leistungen** (s. **Abbildung 10**). Diese sind bei **sechs verschiedenen Behörden**¹³⁰ getrennt voneinander zu beantragen. Dabei kommen drei verschiedene Einkommensbegriffe und drei unterschiedliche Definitionen der häuslichen Lebensgemeinschaft zum Tragen.

¹²⁹ Die Leistung findet in diesem Gutachten keine nähere Betrachtung.

¹³⁰ Das Finanzamt wird hier außen vorgelassen, da die Einkommen den Steuerfreibetrag nicht übersteigen. Andernfalls würde ein weiterer Einkommensbegriff zum Tragen kommen.

Zwischenfazit: Die Komplexität des Systems trifft ungefiltert auf die Familien

Die exemplarische Darstellung anhand der Personas macht deutlich, dass der Status quo des Sozialleistungssystems negative Auswirkungen auf die Inanspruchnahme von Sozialleistungen hat. Für die illustrierten Familien besteht ein hoher Aufwand beim Zugang zu Sozialleistungen.

Die Komplexität des Systems kommt dabei besonders stark zur Geltung, wo Bedürftigkeit und Komplexität der Fallkonstellation am größten sind (vgl. Familie 2 und Familie 3). Das Geflecht, mit dem diese Familien konfrontiert sind, ist nur durch hohe Aufwände nachzuvollziehen. Die Intransparenz kann zur Nicht-Inanspruchnahme der Leistungen führen.

Auch eine Familie mit relativ einfacher Fallgestaltung (vgl. Familie 1) und ohne die Notwendigkeit von Bedarfsermittlung und Verrechnung von Leistungen ist mit Komplexität konfrontiert. Aufgrund fehlender behördenübergreifender Prozesse müssen Anträge für mehrere Leistungen des gleichen Lebensereignisses unabhängig voneinander gestellt werden. Abbildung 11 illustriert die Befunde übergreifend für die drei Familien.

Letztlich resultiert die Höhe der Komplexitätsauswirkungen aus der Vielfalt der Leistungsansprüche gegenüber mehreren Leistungsträgern und der sich daraus eröffnenden Behördenkontakte und Abhängigkeiten.

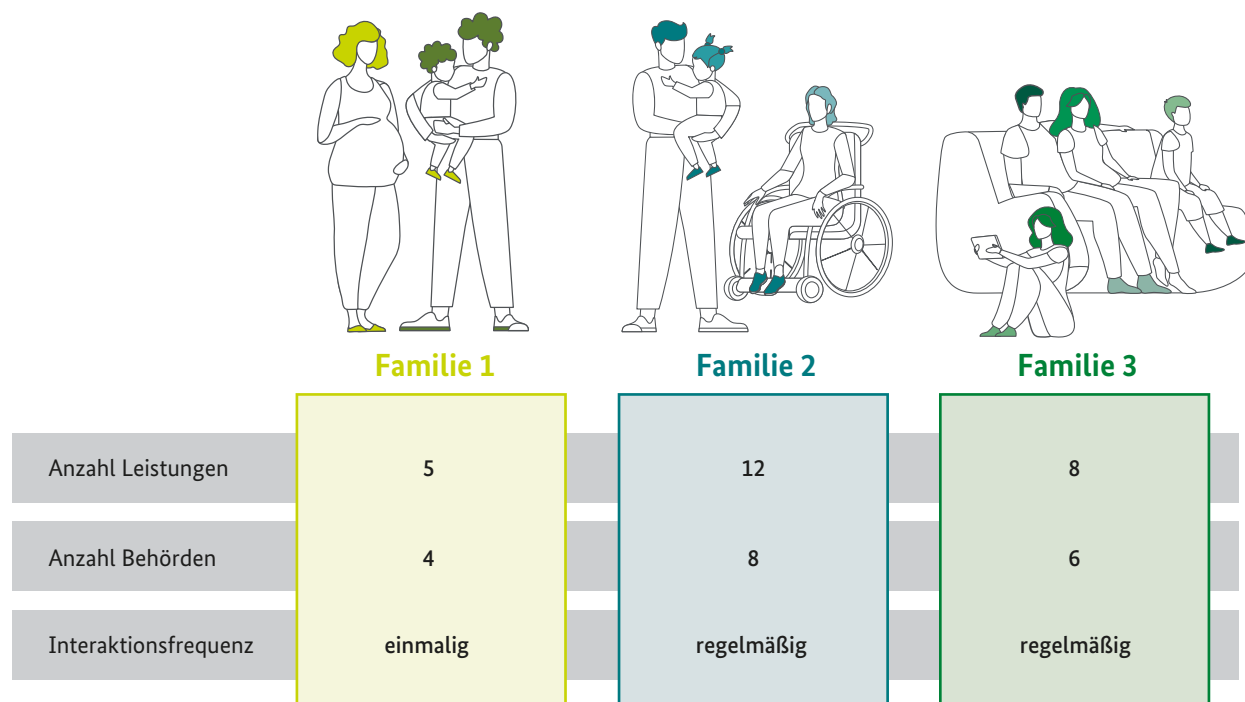


Abbildung 11 Übersicht Ergebnisse Familien-Personas

Quelle: eigene Darstellung

2.5 Befund: Das „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“ ist überkomplex

Die vorangegangene Betrachtung der Sozialleistungen hat gezeigt, dass die Summe der bipolaren Beziehungen zwischen den Leistungen mit unterschiedlichen Leistungsträgern zu einem **überkomplexen mehrpoligen Leistungssystem** führt. Das Zusammenspiel von divergierenden Vollzugsbehörden, unterschiedlichen Begriffsdefinitionen und zu berücksichtigenden Vor- und Nachrangverhältnissen erzeugt einen **unverhältnismäßigen bürokratischen Aufwand** für die Gewährung von staatlichen Sozialleistungen.

Diese Faktoren sowie die Beschränkung der Beratungspflicht der Vollzugsbehörden auf die in ihre Zuständigkeit fallenden Leistungen führen zu einem ebenso hohen Aufwand für die Anspruchsberechtigten. Die hohe Anzahl der Interaktionspunkte mit verschiedenen Behörden im Kontext einer Lebenslage verdeutlicht, dass die Komplexität des Systems ungefiltert auf die Familien trifft. Die Analogie zum „Haus, das Verrückte macht“ wird damit anschaulich hergestellt.

Hieraus resultiert ein hoher Grad an **Ineffektivität** und **Ineffizienz** des „Hauses der sozialen Hilfe und Förderung“. In Erwartung der sich verschärfenden Auswirkungen des Arbeits- und Fachkräftemangels auf den Sozialleistungsvollzug und bedingt durch unsichere Konjunkturprognosen sind grundlegende Umbaumaßnahmen am „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“ überfällig und unumgänglich.

Konsens: Digitalisierung, Automatisierung und Wirksamkeit

Darüber, dass das „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“ grundlegender Veränderung bedarf, waren sich auch die Interviewteilnehmenden größtenteils einig. Wie eine zukünftige Ausgestaltung aussehen kann, hängt von der Perspektive und der politischen Gewichtung der einflussnehmenden Faktoren ab. Unabhängig von den regulatorischen, organisatorischen und technischen Ausgestaltungsmöglichkeiten der zukünftigen Sozialleistungsverwaltung ließ sich im Rahmen der Interviews ein gemeinsamer Konsens identifizieren: Die zukünftige Leistungsfähigkeit der Sozialleistungsverwaltung setzt deren **Digitalisierung und Automatisierung** voraus.

The background is a solid teal color. In the top-left corner, there are several thin, dark teal lines that curve and overlap, creating a sense of motion or a stylized wave. In the bottom-right corner, there are many more closely spaced, curved lines that also create a sense of motion or a stylized wave. A thin white horizontal line is positioned above the number 3, and another thin white horizontal line is positioned below the subtitle.

3

Die Sozialleistungsverwaltung im digitalen Wandel

Nachdem festgestellt wurde, dass das „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“ komplex, ineffizient und ineffektiv ist, stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten es zur Vereinfachung und Automatisierung gibt. Dieses Potenzial wird mithilfe internationaler Best Practices und nationaler Instrumente beschrieben.

Vor dem Blick auf ausländische Reformmodelle werden zunächst Digitalisierung und Automatisierung als verwaltungspolitische Reformen erfasst.¹³¹ Im Rahmen dessen werden relevante Kriterien abgeleitet. Sie sind für die nachfolgende

Bewertung möglicher Lösungsansätze zur Verringerung der Komplexität bei der Kindergrund-sicherung maßgeblich (s. Abschnitt 4.3). Im Anschluss wird auf ausländische und inländische Praxisbeispiele eingegangen. Entlang der dargestellten Ansätze und Lösungen werden Ausgestaltungsoptionen für eine digitale und automatisierte Sozialleistungsverwaltung abgeleitet. Die vorgestellten Ausgestaltungsoptionen und Bewertungskriterien bilden die Grundlage für die angrenzende Szenarienbetrachtung und Diskussion in den Abschnitten 4 und 5.

3.1 Digitalisierung und Automatisierung

Wenngleich die Begriffe Digitalisierung und Automatisierung häufig synonym verwendet werden, stehen sie doch für verschiedene Aspekte. Vor diesem Hintergrund folgt zunächst eine Unterscheidung der Termini. Im Anschluss werden sie in Relation zur Frage der Wirksamkeit von politischen Programmen gesetzt.

3.1.1 Digitalisierung

Bei der Verwaltungsdigitalisierung können drei Arten unterschieden werden:¹³²

- Die Überführung von analogen in digitale Formulare (Eins-zu-eins-Übersetzung)
- Die Umwandlung und Anpassung analoger Prozesse sowie die Einführung neuer Organisationsmodelle
- Die Digitalisierung als digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung

Insbesondere der dritte Reformansatz ist relevant für das vorliegende Gutachten. Er beschreibt einen institutionellen Wandel der öffentlichen Verwaltung. Dabei werden nicht nur Leistungen digitalisiert und Prozesse optimiert, auch der kulturelle Wandel innerhalb der Organisationen des öffentlichen Sektors wird vorangetrieben. Verschiedene Studien weisen darauf hin, dass öffentliche Bedienstete weiterhin skeptisch gegenüber digitalen Anwendungen sind.¹³³ Trainings, Workshops und Best-Practice-Vorträge bereiten sie auf ihre neuen Aufgaben vor. Besonders Wichtigkeit kommt auch den Führungskräften zu. Sie fungieren als Kulturträger; an ihrem Handeln orientieren sich Mitarbeitende. Damit die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung gelingen kann, werden strukturelle und kulturelle Anpassungen vorgenommen, die mit entsprechendem Monitoring zu nachhaltigem Erfolg führen. Mithilfe einer ganzheitlichen digitalen Transformation lassen sich Effizienzgewinne, Transparenz sowie eine verbesserte

¹³¹ Vgl. Zidane, Olsson (2017). Kuhlmann, Heuberger (2021).

¹³² Vgl. Mergel et al. (2019).

¹³³ Vgl. Barrutia, Echebarria (2021). Kuhlmann, Heuberger (2021).

Bürgernähe und Rechenschaft gegenüber diesen erreichen. Die digitale Transformation verändert die strukturellen und kulturellen Variablen der öffentlichen Verwaltung im Inneren und Äußeren.

3.1.2 Automatisierung

Die Automatisierung fußt auf der Entwicklung der Digitalisierung. Während Digitalisierung die digitale Unterstützung von Prozessen und Aufgaben unter weiterem Bedarf menschlichen Einflusses ist, beschreibt Automatisierung deren eigenständige und automatische Abhandlung ohne menschliches Zutun.¹³⁴ Sie umfasst die **autonome Steuerung, Regelung und Überwachung** von digitalen Prozessen und Daten unter Einsatz von Maschinen und Software-Algorithmen.¹³⁵ Es kann zwischen einer Teil- und Vollautomatisierung unterschieden werden.

Teilautomatisierung

Die Teilautomatisierung bezeichnet die Übertragung von einzelnen **Teil- oder Prozessschritten** auf ein IT-System, während andere Schritte manuell von Menschen ausgeführt werden.¹³⁶

Beispielhaft hierfür kann die Deutsche Rentenversicherung (DRV) genannt werden, die viele ihrer Leistungen und Prozesse teilautomatisiert hat. So werden bereits seit vielen Jahren die Rentenversicherungsbeiträge systembasiert auf Basis individueller Beitragszeiten und Einkünfte kalkuliert.¹³⁷ Dabei wird dieser Teilprozess automatisiert kalkuliert und unterliegt algorithmischer Verantwortung – weitere Teilprozesse wie Antragsbearbeitung, Prüfung und Bescheidung liegen in menschlicher Verantwortung. Auch der Datenaustausch zu Entgeltabrechnungen mit anderen Sozialversicherungsträgern wie Kranken-, Pflege-, Unfall- oder Arbeitslosenversicherung erfolgt durch automatisierte Verfahren nach § 95 SGB IV.¹³⁸ Abbildung 12 illustriert die Teilautomatisierung eines Prozesses.

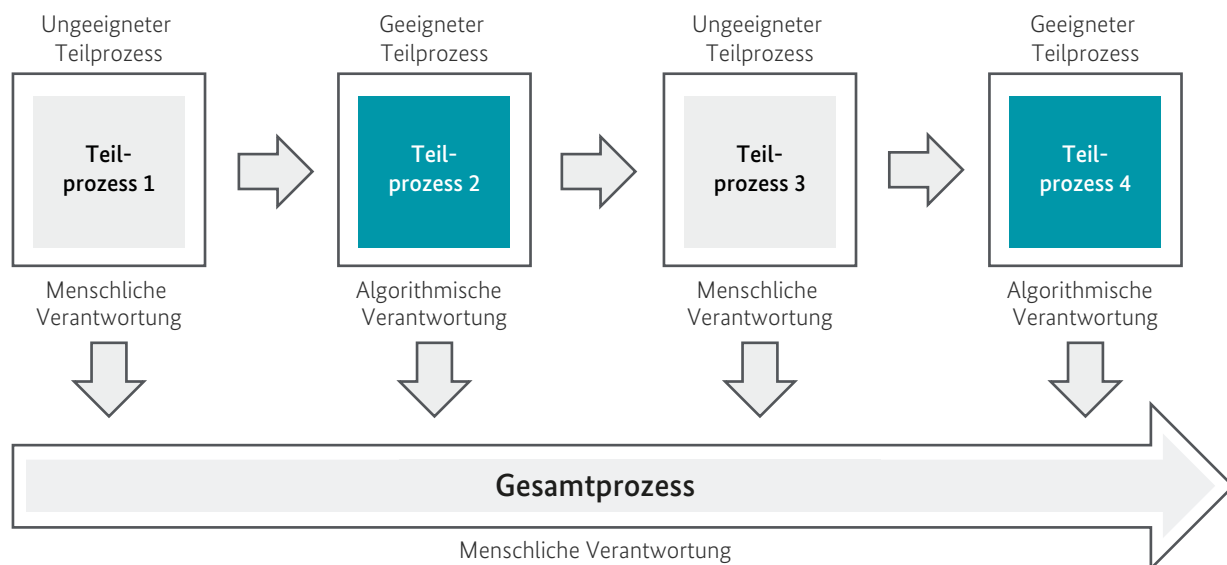


Abbildung 12 Teilautomatisierung eines Prozesses

Quelle: Etscheid (2018); Grafik: eigene Darstellung

¹³⁴ Vgl. Schmid (2019).

¹³⁵ Vgl. Williamson (2014).

¹³⁶ Vgl. Etscheid (2018).

¹³⁷ Vgl. Etscheid (2018).

¹³⁸ Vgl. Deutsche Rentenversicherung (o.D.).

Vollautomatisierung

Bei der Vollautomatisierung erfolgt auch die **Koordination des Gesamtprozesses** durch ein künstliches, autonomes IT-System.¹³⁹ Die technische Komplexität der Vollautomatisierung übersteigt dabei die reine Addition der teilautomatisierten Schritte deutlich. Über die Teilverfahren hinaus müssen die Ergebnisse technisch koordiniert und in einem Gesamtprozess zusammengefügt werden.¹⁴⁰

Die internetbasierte Fahrzeugzulassung illustriert als Verwaltungsleistung in Deutschland, bei der die Automatisierung relativ weit fortgeschritten ist, ein Beispiel für eine in Teilen vollautomatisierte Verwaltungsleistung.¹⁴¹ Das Projekt i-KFZ digitalisiert die Zulassung von Fahrzeugen in Deutschland. Sofern zuständige Stellen die Leistung nachnutzen, können Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen Fahrzeuge online an-, um- und abmelden. Vollautomatisiert funktionieren die Ummeldung und Abmeldung. Auch bei der Anmeldung können der Behördengang vermieden und das Fahrzeug umgehend nach Zulassung in Betrieb genommen werden. Antragstellende erhalten nach Abschluss des digitalen Antrags einen vorläufigen Zulassungsnachweis und innerhalb von zehn Werktagen die weiteren Dokumente postalisch.

Für eine Vollautomatisierung eignen sich **standardisierte Verwaltungsvorgänge**, die auf Regeln ohne individuelle Besonderheiten basieren.¹⁴² Entsprechend sind Routineprozesse mit einer hohen Wiederholungsrate rund um die Tätigkeiten der Datenerfassung und -verarbeitung

besonders geeignet für eine Vollautomatisierung.¹⁴³ Automatisierte Systeme können die Qualität und Geschwindigkeit der öffentlichen Aufgabenerfüllung verbessern.¹⁴⁴

Rechtliche Rahmenbedingungen

Die grundsätzliche Möglichkeit zur Automatisierung von Verwaltungsleistungen in Deutschland ist seit 2017 in § 35a VwVfG geregelt. Dieser erlaubt den vollautomatisierten Erlass von Verwaltungsakten, sofern dies **durch Rechtsvorschrift zugelassen** ist und bei diesen **kein Ermessen oder Beurteilungsspielraum** besteht. Dieser Gesetzesvorbehalt folgt der Annahme, dass Menschen in bestimmten Konstellationen einen Fall aufgrund ihrer Expertise besser beurteilen können als vordefinierte Algorithmen.¹⁴⁵ Durch den Gesetzesvorbehalt ist die Umsetzung zukünftiger Automatisierungsvorhaben grundsätzlich limitiert.

Für komplexere Verwaltungsakte kann zumindest auf die Teilautomatisierung zurückgegriffen werden, die gewisse **vor- oder nachbereitende Prozessschritte** automatisiert übernimmt. Auch hierbei eignen sich insbesondere routinierte, repetitive Tätigkeiten des Kerngeschäfts, wie die Datenerfassung und deren Prüfung mittels Prozessautomatisierungs-Software oder der Einsatz einer Protokollierung von Gesprächen mittels KI-Sprachverarbeitung.¹⁴⁶

Roboter gestützte Prozessautomatisierung (RPA)

Automatisierungsvorhaben liegen Computerprogramme zugrunde, die wiederum aus **programmierten Algorithmen** bestehen. Ein

¹³⁹ Vgl. Etscheid (2018).

¹⁴⁰ Vgl. Etscheid (2018).

¹⁴¹ Vgl. Bogumil et al. (2022).

¹⁴² Vgl. Etscheid (2018).

¹⁴³ Vgl. Etscheid (2018).

¹⁴⁴ Vgl. Etscheid (2018).

¹⁴⁵ Vgl. Ringeisen et al. (2018).

¹⁴⁶ Der Einsatz KI-gestützter Automatisierung in den Verwaltungen ist bislang jedoch gesetzlich nicht geregelt. Bis Ende 2024 will die aktuelle Bundesregierung eine Datenstrategie erarbeiten, die den technischen und rechtlichen Rahmen zur Nutzung von KI-Anwendungen in den Verwaltungen festlegen soll. Vgl. Haufe Online Redaktion (2023), Europäisches Parlament (2023).

konventioneller Algorithmus stellt eine Art vollständige, präzise und endliche Handlungsanweisung zur schrittweisen Lösung einer Aufgabenstellung dar. Algorithmen werden nach einer bedingten Anweisung, einem Wenn/dann-Schema, programmiert.¹⁴⁷ Als vorkonfigurierte Software ahmt Robotergetriebene Prozessautomatisierung (RPA) menschliche Befehle nach, indem verschiedene Eingabeschritte im Geschäftsprozess automatisiert ausgeführt werden. Die Roboter fügen sich meist in die vorhandene IT-Landschaft aus Schnittstellen, Datenbanken und Eingabeoberflächen ein. Ist dies nicht möglich, ahmen sie die menschlichen Eingaben auf der grafischen Benutzeroberfläche der Anwendungen nach.¹⁴⁸ RPA-Softwares basieren auf **vordefinierten Regeln**. Sie können mit unvorhersehbaren Eingaben, wie bspw. Datenänderungen, die nicht kompatibel zu den aufgestellten Regeln sind, nicht umgehen.¹⁴⁹ So dienen RPA-Softwares insbesondere zur Automatisierung von wiederkehrenden, routinierten und stark strukturierten Verwaltungsabläufen, wie bspw. der Überprüfung eingehender Unterlagen oder der Datenübertragung zwischen Systemen.¹⁵⁰

Künstliche Intelligenz (KI)

Komplexe Verfahren können nicht immer durch Wenn/dann-Beziehungen dargestellt werden. Vielmehr müssen die individuellen Umstände der Leistungsbeantragenden erhoben und in einen fallbasierten Kontext gesetzt werden. Durch mehrere Einzelentscheidungen entsteht so ein komplexes Wirkungsgeflecht, das sich in der Automatisierung nur durch den Einsatz

von **KI**¹⁵¹ umsetzen ließe. Bei KI-Anwendungen werden die Algorithmen so modelliert, dass ihre Antworten eine Wahrscheinlichkeit simulieren. Alle Ergebnisse sind Vorhersagen statistischer Natur.¹⁵² Auf KI basierende Programme sind in der Lage, selbstständig aus Erfahrungen zu lernen und Entscheidungen im Einzelfall zu treffen, ohne dass diese als Handlungsanweisung zuvor programmiert wurden.¹⁵³

Die Kombination aus Natural Language Processing und virtuellem Agenten kann bspw. Auftragsmuster in eingehenden Sprachbefehlen erkennen und mittels Sprachgenerierung mit geeigneten Maßnahmen und Kommentaren reagieren.¹⁵⁴ Auch die Kombination aus RPA und maschinellem Lernen ist möglich und wird als **Intelligent Process Automation (IPA)** bezeichnet. IPA-Software ist bspw. in der Lage, mithilfe von statistischen Verfahren aus alten Fall- und Entscheidungsdaten eigene Entscheidungsregeln abzuleiten.¹⁵⁵

Der Einsatz KI-gestützter Automatisierung in der Verwaltung ist mit Stand Februar 2024 nicht einheitlich gesetzlich geregelt.¹⁵⁶ Auf europäischer Ebene wird an einer Verordnung zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für KI (KI-VO-E) 2021¹⁵⁷ gearbeitet. Demnach sollen je nach eingestufte Risikoklasse der KI-Systeme unterschiedliche Mindeststandards und Pflichten im Bereich der Genauigkeit, Sicherheit, Robustheit, Transparenz und menschlicher Aufsicht der Systeme gelten.¹⁵⁸ Die individuelle Entscheidung der Leistungsbewilligung durch die Sachbearbeitenden

¹⁴⁷ Vgl. Etscheid (2018).

¹⁴⁸ Vgl. Langmann, Turi (2021).

¹⁴⁹ Vgl. Safar (o.D.).

¹⁵⁰ Vgl. Safar (o.D.).

¹⁵¹ Vgl. Djefal (o.D.), vgl. Etscheid (2018).

¹⁵² Vgl. Braun Binder et al. (2021).

¹⁵³ Vgl. Etscheid (2018).

¹⁵⁴ Vgl. Malvone, Murano (2023).

¹⁵⁵ Vgl. Thapa, Sagkal (2021).

¹⁵⁶ Vgl. Deutscher Bundestag (2022b).

¹⁵⁷ Vgl. EUR-Lex (o.D.).

¹⁵⁸ Vgl. Deutscher Bundestag (2023c).

wird nicht ersetzt. Im Dezember 2023 haben die Gesetzgebungsinstitutionen der Europäischen Union eine Einigung über die KI-Regulierung erzielt. Dieser müssen noch die einzelnen Mitgliedsstaaten und das Europäische Parlament zustimmen.

3.1.3 Bewertungskriterien zur Steigerung der Effizienz, Effektivität und Realisierbarkeit von Sozialleistungen

Anhand der vorangestellten Ausführungen zur Digitalisierung und Automatisierung lassen sich maßgebliche Kriterien ableiten, die im Rahmen der Betrachtung der Szenarien zur Kindergrundsicherung in Abschnitt 4 erneut aufgegriffen werden.

Fragen zur **Effizienz und Effektivität** sind bei den verschiedensten Tätigkeiten des öffentlichen Sektors relevant, ob bei der Umsetzung gesundheitspolitischer Maßnahmen oder der Einführung neuer sozialstaatlicher Programme. Effizienz und Effektivität können als komplementäre Kriterien für die Evaluation politischer Programme betrachtet werden. Der Begriff „Effizienz“ bezieht sich darauf, wie Ressourcen genutzt werden, um eine bestimmte Leistung zu erzielen. Ein Gesundheitsprogramm, das mit begrenzten Mitteln eine maximale Versorgung der Bevölkerung sicherstellt, wäre ein Beispiel hierfür. Im Vergleich dazu misst Effektivität, inwieweit der erreichte Output die gesetzten Ziele erfüllt. Ein gutes Programm könnte dadurch gekennzeichnet sein, dass es tatsächlich die Gesundheit der Bevölkerung verbessert. Effektivität beurteilt, ob die richtigen Ziele erreicht werden, während Effizienz beurteilt, wie gut diese Ziele unter Berücksichtigung der eingesetzten Ressourcen erreicht werden.¹⁵⁹ Diese beiden Schlüsselkriterien

werden im Rahmen der Programmbewertung um das Kriterium der Realisierbarkeit erweitert. Im Folgenden werden die drei Kriterien betrachtet.

Bewertungskriterien zur Steigerung der Effizienz

Die Effizienz konzentriert sich bspw. darauf, wie technologische Fortschritte Verwaltungsprozesse vereinfachen und beschleunigen können.¹⁶⁰ Ein effizientes Programm nutzt digitale Tools, um Komplexität abzubauen. Es ersetzt zeitaufwendige und fehleranfällige manuelle Prozesse durch automatisierte Systeme. Dies führt nicht nur zu einer schnelleren und präziseren Bearbeitung, sondern reduziert auch den Ressourcenverbrauch und die Kosten. Daher bedeutet Effizienz in diesem Kontext, dass Digitalisierung und Automatisierung eine schlankere, reaktionsschnellere und kostensparende Verwaltung schaffen. Vor diesem Hintergrund sind die folgenden Aspekte relevant.

1. Systemarchitektur und -design

Im Kontext der öffentlichen Verwaltung spielen die **Systemarchitektur und das Design von IT-Systemen** eine zentrale Rolle, um eine effiziente Dienstleistungserbringung zu gewährleisten. Dabei sind die Aspekte der **Interoperabilität und Modularität** zu beachten.

- **Interoperabilität:** Ist ein Zusammenspiel mit bestehenden IT-Infrastrukturen und anderen IT-Systemen gewährleistet? Liegen einheitliche Standards und Protokolle, die Verwendung konsistenter Datenformate und bereitgestellte offene Schnittstellen (sogenannte Application Programming Interfaces oder verkürzt APIs) vor?

¹⁵⁹ Vgl. Drucker (1977).

¹⁶⁰ Vgl. Lefebvre, Vietorisz (2007).

- **Modularität:** Ist die Architektur digitaler und automatisierter Systeme modular auf Basis von Microservices? Sind die einzelnen Komponenten des Systems so gestaltet, dass sie unabhängig voneinander funktionieren können? Modularität erleichtert die Wartung und das Update einzelner Module, ohne das Gesamtsystem beeinträchtigen zu müssen. Zudem ermöglicht ein modularer Aufbau eine flexiblere Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen.¹⁶¹

2. Strategie und Datenmanagement

Das **Datenmanagement** und die **strategische Ausrichtung** von IT-Systemen in der öffentlichen Verwaltung spielen eine entscheidende Rolle, um effiziente Dienstleistungen zu gewährleisten:

- **Datenaustausch:** Ist ein Datenaustausch zwischen den Stellen, insbesondere durch Anwendung des Once-Only-Prinzips, möglich? Müssen Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen bestimmte Standardinformationen nur einmal an die öffentliche Verwaltung übermitteln? Werden die Daten gespeichert und können sie für verschiedene Dienstleistungen und Verwaltungsakte genutzt werden, ohne dass eine wiederholte Eingabe notwendig ist?
- **Infrastrukturstrategie:** Liegt eine Infrastrukturstrategie vor, die festlegt, inwieweit eine Verwaltung ihre digitalen Dienste und automatisierten Prozesse entweder in einer On-Premise-Infrastruktur, also lokal auf eigenen Servern, oder in der Cloud, d.h. in extern gehosteten Servern, die über das Internet zugänglich sind, implementiert? Die Wahl zwischen On-Premise und Cloud hat wesentliche Implikationen für die Skalierbarkeit, Kosten, Wartung, Sicherheit und Flexibilität der Systeme.

3. Sicherheit und Datenschutz

In Übereinstimmung mit der DSGVO, dem BDSG und weiteren relevanten Datenschutzvorschriften müssen Systeme so konzipiert sein, dass sie die **Prinzipien des Datenschutzes** wie Datenminimierung, Zweckbindung und Transparenz gewährleisten. Zudem müssen Automatisierungslösungen starke Verschlüsselungsmethoden, sichere Authentifizierung und Zugriffskontrollmechanismen enthalten, um unbefugten Zugriff zu verhindern und die Integrität der Daten zu wahren.¹⁶²

4. Zuverlässigkeit

Digitalisierte und automatisierte Systeme müssen robust gegen Ausfälle sein, eine hohe Verfügbarkeit aufweisen und sich dynamisch an sich verändernde Anforderungen und Nutzendenzahlen anpassen. Dafür spielen die Aspekte der Skalierbarkeit und Stabilität eine wichtige Rolle.

- **Skalierbarkeit:** Sind die digitalen und automatisierten Systeme flexibel konzipiert, sodass sie bei Bedarf erweitert oder angepasst werden können, ohne dabei an Leistung zu verlieren oder die Systemintegrität zu gefährden?¹⁶³ Wird die Skalierbarkeit in vertikaler Hinsicht (durch das Hinzufügen von Ressourcen zu einem einzelnen Knoten [z. B. mehr RAM, schnellere CPU, größere Speicherkapazität]) als auch in horizontaler Hinsicht (durch das Hinzufügen von mehreren Knoten [z. B. zusätzliche Server] in ein Netzwerk oder eine Cloud-Infrastruktur) berücksichtigt?

¹⁶¹ Vgl. IT-Planungsrat (2021).

¹⁶² Vgl. Informationstechnikzentrum Bund (o.D.b).

¹⁶³ Vgl. BMI (2023d).

- **Stabilität:** Sind die Systeme stets verfügbar und widerstandsfähig gegenüber Ausfällen? Werden regelmäßig Wartungen und Updates durchgeführt sowie Notfallpläne vorbereitet?¹⁶⁴

5. Behördenübergreifende Zusammenarbeit

Wird eine behördenübergreifende Zusammenarbeit gefördert, die sicherstellt, dass Verwaltungsleistungen nahtlos angeboten werden können? Dies ist eine Voraussetzung zur Einhaltung des Once-Only-Prinzips. Ansonsten werden die Bürgerinnen und Bürger von einer Behörde zur nächsten geschickt und tragen ihre Daten von einer Stelle zur nächsten Stelle. Der behördenübergreifende Austausch spielt insbesondere bei Vor- und Nachrangigkeiten von Sozialleistungen eine Rolle, wobei Prüfabläufe zwischen mehreren Stellen gleichzeitig laufen müssen (vgl. Abschnitt 2.3.2 – Organisatorische Hürden).

Bewertungskriterien zur Erhöhung der Effektivität

Bestenfalls trägt ein politisches Programm zur Reduzierung von bürokratischen Hindernissen und Komplexitäten bei. Das Ziel ist es, die Zugänglichkeit und Benutzerfreundlichkeit zu erhöhen, indem Verfahren vereinfacht, Informationswege aufgezeigt und Prozesse transparenter gestaltet werden.

1. Umfassende Verfügbarkeit

Sind die Verwaltungsleistungen gleichmäßig und umfassend über verschiedene geografische Bereiche hinweg verfügbar sowie leicht auffindbar? Haben Bürgerinnen und Bürger, unabhängig von ihrem Wohnort, Zugang zu wichtigen Verwaltungsdienstleistungen? Dies kann die Verfügbarkeit von Online-Diensten, mobilen Anwendungen und digitalen Informationsplattformen umfassen, aber auch die physische Präsenz von

Verwaltungsbüros oder Servicezentren in verschiedenen Regionen.¹⁶⁵

2. Bürgerzentrierte Dienstleistungen

Werden die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger in den Mittelpunkt der Aktivitäten gestellt? Dadurch wird sichergestellt, dass Angebote relevant, zugänglich und effektiv sind sowie eine positive Wirkung auf das Leben der Bürgerinnen und Bürger haben. Folgende Aspekte gilt es hierbei zu berücksichtigen:

- **Transparenter Ablauf:** Sind Antragstellende zu jedem Zeitpunkt in der Lage, einzusehen, welche Stelle gegenwärtig ihren Antrag bearbeitet, wer sie beraten kann und welchen Bearbeitungsstatus ihr Antrag hat?
- **Bürgerorientierung:** Werden Informationen in verständlicher Sprache bereitgestellt? Sind die Webseiten und Apps nach Usability- und Accessibility-Standards gestaltet? Dies stellt sicher, dass sie für Menschen mit verschiedenen Fähigkeiten zugänglich sind.¹⁶⁶

Bewertungskriterium Realisierbarkeit

Die Realisierbarkeit hebt die Steuerbarkeit und Umsetzbarkeit in der Implementierung eines sozialpolitischen Programms hervor. Unter Realisierbarkeit versteht man die praktische Durchführbarkeit des Programms unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen, der vorhandenen Infrastruktur und politischen Rahmenbedingungen.

¹⁶⁴ Vgl. Strüngmann (2020).

¹⁶⁵ Vgl. Scholta et al. (2019).

¹⁶⁶ Vgl. Strüngmann (2020).

1. Steuerbarkeit

Ist das Modell mit dem steuerbar, was gegenwärtig vorhanden ist, oder müssen neue Behörden oder Organisationseinheiten geschaffen und weiteres Personal angestellt werden?¹⁶⁷ Ist die Steuerung komplex und erfordert Koordinierung verschiedener Akteure unterschiedlicher Behörden oder kann sie von einer Behörde wahrgenommen werden?

2. Umsetzbarkeit

Ist davon auszugehen, dass es bei der Umsetzung des Modells zu großen Widerständen in Politik, Verwaltung und Wirtschaft kommt? Maßgeblich

können hier die institutionellen Rahmenbedingungen sein, wie bspw. die Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern oder Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat.

Nach dieser Erläuterung folgt jetzt eine Betrachtung internationaler sowie nationaler Best-Practice-Modelle. Die verschiedenen Ländermodelle bieten Ansätze, wie die genannten Kriterien effektiv in die Praxis umgesetzt werden können. Sie zeigen, wie ausländische und inländische Akteure mit Herausforderungen umgegangen sind und innovative Lösungen eingeführt haben.

3.2 Best-Practice-Modelle aus dem In- und Ausland

Im Folgenden werden verschiedene technische und organisatorische Ansätze zur Reduzierung von Komplexität im öffentlichen Sektor vorgestellt. Nach einer kurzen Einführung in die institutionellen Rahmenbedingungen werden die Ansätze näher erläutert und durch internationale und nationale Praxisbeispiele veranschaulicht.

3.2.1 Die IT-Architektur

Die Umsetzung und der Erfolg verschiedener technischer und organisatorischer Ansätze sind abhängig von der **Steuerung der IT-Organisation** innerhalb der Verwaltung eines Landes.¹⁶⁸ Dabei wird zwischen **zentraler, dezentraler und hybrider bzw. föderaler IT-Architektur** unterschieden. Die IT-Architektur definiert die Zusammenarbeit der verschiedenen Technologiekomponenten wie Datenorganisation, Anwendungsdesign, IT-Strategie und

Geschäftsprozesse. Abhängig von der institutionellen Ausgestaltung bieten sich unterschiedliche Vorteile für die Anwendenden.¹⁶⁹

Zentrale IT-Architektur

Bei der Zentralisierung der IT-Infrastruktur obliegen Planung und Entwicklung der gesamten IT-Architektur **einer Instanz**. Sie entwickelt bereichs- und themenübergreifend die zu verwendende IT-Lösung. Ihr Ziel dabei ist es, durch ein geeignetes Schnittstellenmanagement die Kompatibilität und Vernetzung von Systemen zu gewährleisten. Die Zentralität ermöglicht einen ganzheitlichen Blick auf alle Systeme und Prozesse. Hierdurch lassen sich Prozesse und Standards vereinheitlichen, Skaleneffekte erzielen sowie eine leichtere Wartung und Pflege der Systeme vornehmen.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Vgl. Di Giulio, Vecchi (2021).

¹⁶⁸ Vgl. Schwertsik (2013), S. 100.

¹⁶⁹ Vgl. Schwertsik (2013), S. 100.

¹⁷⁰ Vgl. Hauptfleisch (2015).

Dezentrale IT-Architektur

Bei der dezentralen IT-Architektur wird die IT-Kompetenz inklusive der Entscheidungsverantwortung in die **Fachverwaltungen** verlagert. Zuständigkeiten sind in diesem Ansatz über verschiedene rechtliche, organisatorische und technische Grenzen hinweg verteilt, wodurch die Komplexität des Gesamt-IT-Systems zunimmt.¹⁷¹ Die Vorteile dieses Ansatzes liegen insbesondere in der digitalen Souveränität und Agilität der Systeme begründet.¹⁷² Dadurch, dass die Architektur nahe an der ausführenden Einheit entschieden und eingeführt wird, verbucht sie meist eine hohe Akzeptanz bei den Endnutzenden. Außerdem kann sie flexibler an sich ändernde Herausforderungen und Prozessschritte innerhalb der Verwaltung angepasst werden.¹⁷³

Föderale IT-Architektur

Die föderale IT-Architektur **vereint den dezentralen und den zentralen Ansatz** nach dem Motto „So zentral wie nötig und so dezentral wie möglich“.¹⁷⁴ Dabei werden die Infrastrukturelemente wie gemeinsame Standards, Schnittstellen, Datenformate und Basiskomponenten zentral für die IT-Systeme der Verwaltung vorgegeben. Dies sichert die Interoperabilität der IT-Systeme. Ausgestaltung und Umsetzung obliegen den Ländern und Kommunen. Sie können im Rahmen der zentralen Vorgaben die IT-Systeme anlehnend an ihre Bedürfnisse und Anforderungen ausgestalten.

Mit Blick auf die europäischen Nachbarländer lassen sich interessante Ansätze im Kontext von Digitalisierung und Automatisierung finden. Wenngleich die institutionellen Rahmenbedingungen abweichen, ist auch der Blick in unitaristische Länder und ihre Implementierungen

aufschlussreich. Im Folgenden werden verschiedene Ansätze beschrieben und anhand von Praxisbeispielen aus dem europäischen und dem deutschen Kontext veranschaulicht.

3.2.2 Vorstellung technischer und organisatorischer Ansätze im europäischen Umfeld

Die in Abbildung 13 farblich markierten Länder und ihre Anwendungsbeispiele werden im Folgenden tiefergehend betrachtet. Der Bezug zur Sozialleistungsverwaltung wird in Abschnitt 4 aufgezeigt.



Abbildung 13 Übersicht in- und ausländische Best Practices

Quelle: eigene Darstellung

¹⁷¹ Vgl. Kuhn et al. (2021).

¹⁷² Vgl. Kuhn et al. (2021).

¹⁷³ Vgl. Hauptfleisch (2015).

¹⁷⁴ Vgl. Kuhn et al. (2021).

Government as a Platform (GaaP)

Government as a Platform wurde 2011 von O'Reilly¹⁷⁵ als Ansatz diskutiert. Im Rahmen seiner Auseinandersetzung mit Plattformen aus dem privaten Sektor wie Google, Facebook oder Twitter geht er der Frage nach, was der öffentliche Sektor lernen und wie er die Potenziale der **Plattformlösungen** nutzen kann. GaaP beschreibt ein Anwendungssystem, das auf Basis einer vorgegebenen technischen Infrastruktur aus **wiederverwendbaren Bausteinen** (Systemen, Diensten, Prozessen, Analytics usw.) eine Grundstruktur bzw. einen Kern vorgibt, in welchen die Anwendenden ihre Anwendungen und Dienstleistungen selbstständig integrieren können. Typische modulare Bausteine sind neben offenen und standardisierten Programmierschnittstellen (APIs), die die Interaktion verschiedener Softwareanwendungen sowie die Integration verschiedener Dienste und Datenquellen erst ermöglichen, auch die Festlegung von **standardisierten Technologiekomponenten** wie Hardware, Software, Netzwerke und Datenbanken. Sie bilden die Basisinfrastruktur der Plattform. Zudem bedarf es festgelegter Standards, die die Grundlagen für die Interoperabilität und die **einheitliche Kommunikation** zwischen den Systemen festlegen, sowie autorisierter Datensätze als Basis des einfachen Datenaustausches zwischen den Systemen.¹⁷⁶ All diese Komponenten können einmalig erstellt und fixiert werden.¹⁷⁷ GaaP erfordert auch die Definition von Rollen, Verantwortlichkeiten und Leitbildern.¹⁷⁸

Zwei wesentliche Vorteile von GaaP sind die Steigerung der Effizienz und die Nutzerfreundlichkeit.¹⁷⁹ Die zentrale Gestaltung und Bereitstellung der Kernfunktionen erlauben es externen Plattformnutzenden, Lösungen dezentral und selbstständig zu entwickeln. Der Fokus der Entwickelnden kann hierbei auf innovativen, anpassungsfähigen und kundenorientierten Lösungen liegen, die sich infolge der Selbstorganisation in ein **Ökosystem mit Plattforminhalten** einfügen.¹⁸⁰ Das Setzen von Rahmenbedingungen bietet Plattformen den Vorteil, dass sie eine Vielzahl von dezentralen Akteuren koordinieren können, ohne dass hierarchische Strukturen vorhanden sein müssen.¹⁸¹

Der GaaP-Ansatz wird in vielen Ländern, u.a. im **Vereinigten Königreich, in Estland oder Italien** bereits umgesetzt.¹⁸² Die strategischen Ziele zur Ausrichtung und Gestaltung der IT-Architektur wurden jeweils zentral und ganzheitlich festgelegt, bevor die technischen Komponenten hierfür dezentral entwickelt werden.¹⁸³ Das Vereinigte Königreich gibt Technologie- und Servicestandards, Anleitungen und Designprinzipien vor und stellt verschiedene Basiskomponenten für die Entwickelnden zentral zur Verfügung. Wenn gleich die Umsetzungen nicht zwangsläufig die Sozialleistungsverwaltung betreffen, lassen sich relevante Aspekte ableiten.

¹⁷⁵ Vgl. O'Reilly. (2011).

¹⁷⁶ Vgl. Kuhn et al. (2021).

¹⁷⁷ Vgl. Kuhn et al. (2021).

¹⁷⁸ Vgl. Kuhn, Balta (2023).

¹⁷⁹ Vgl. O'Reilly (2011).

¹⁸⁰ Vgl. Kuhn, Balta (o.D.).

¹⁸¹ Vgl. Kuhn et al. (2021).

¹⁸² Vgl. Kuhn, Balta (o.D.).

¹⁸³ Vgl. Kuhn, Balta (o.D.).

GaaP im Vereinigten Königreich

Mit Gründung der Digitalagentur, des Government Digital Service, im Jahr 2011 wurde die Etablierung von GaaP im **Vereinigten Königreich** aktiv vorangetrieben.¹⁸⁴ Eines der Vorzeigeprojekte der Agentur war das 2012 veröffentlichte Regierungsportal **GOV.UK**, welches zunächst als Content-Management-Plattform den vereinfachten Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu Dienstleistungen vorsah.¹⁸⁵ Die Webseite gibt eine Übersicht über alle bestehenden Transferleistungen und indirekten Steuererleichterungen,¹⁸⁶ thematisch nach Lebenssituation der Antragsstellenden geordnet. Die Informationen für jede Einzelleistung sind stets in gleicher Struktur aufbereitet und beinhalten Ausführungen u.a. zur Anspruchsberechtigung, zur Höhe der Leistung oder zur Antragsstellung.¹⁸⁷

Im weiteren Verlauf des Projekts gerieten auch die **Backoffice-Funktionen** zunehmend in den Fokus der Betrachtung, um die Effizienz nicht nur aufseiten der Bürgerinnen und Bürger, sondern auch aufseiten der Verwaltung zu erhöhen. Der Government Digital Service stellte hierfür Basiskomponenten wie Benachrichtigungs-, Bezahl-, Login- und Formularfunktionen als Baukastenmodule zentral zur Verfügung, die auf einheitlichen, offenen Standards und Prinzipien beruhen.¹⁸⁸ Einige dieser Basiskomponenten sind wiederum selbst Plattformen oder bauen auf anderen Plattformen auf.¹⁸⁹ So erfolgte nicht nur die Beantragung, sondern auch die Bearbeitung der Leistungen integriert über die GOV.UK-Plattform. Die Eingabe der Daten durch die Antragsstellenden erfolgt jedoch noch größtenteils

händisch auf Basis einer vorrangegangenen Identitätsprüfung bspw. durch die GOV.UK ID Check App.¹⁹⁰ Eine automatisierte Once-Only-Übernahme erfolgt nicht.

Das Vereinigte Königreich verfolgt den Ansatz, durch zentrale Vorgabe von **Technologie- und Servicestandards** die Privatwirtschaft weitestgehend in die Ausgestaltung der Plattformen und ihrer Komponenten einzubinden.¹⁹¹ Hierzu gehört auch die Einrichtung eines **digitalen Marktplatzes** (*Public Procurement Gateway*), in dem Einrichtungen des öffentlichen Sektors Ressourcen für Digitalisierungsprojekte (z.B. Software) und Support im Bereich Cloud-Hosting oder digitale Produkte wie die Beta-Version eines Buchungssystems finden bzw. einkaufen können.¹⁹²

GaaP in Italien

Der Strategie des Vereinigten Königreichs folgend, begann **Italien** die Transformation zum GaaP im Jahr 2015. Im föderalen Italien obliegt die Entwicklung der digitalen Dienste für Verwaltung den einzelnen Regionen des Landes. Sie sind für die Errichtung ihrer eigenen digitalen Dienste verantwortlich – eine Abstimmung bzgl. gemeinsam genutzter Infrastruktur und IT-Komponenten erfolgte weder zwischen noch innerhalb der 20 bestehenden Regionen Italiens.¹⁹³ Dies führte neben großen Qualitätsunterschieden bei der Erbringung von Dienstleistungen auch zu einer Duplizierung von digitaler Infrastruktur und Interoperabilitätsproblemen auf nationaler Ebene. Die Notwendigkeit einer stärkeren Integration der digitalen Dienste führte die Regierung 2015 zu dem Ansatz des GaaP,

¹⁸⁴ Vgl. Brown et al. (2017).

¹⁸⁵ Vgl. Brown et al. (2017).

¹⁸⁶ Damit verfolgt die Website auch den Ansatz eines One-Stop-Shops (OSS), der im weiteren Verlauf des Abschnitts definiert wird.

¹⁸⁷ Vgl. GOV.UK. (o.D.b).

¹⁸⁸ Vgl. Kuhn, Balta (2023).

¹⁸⁹ Vgl. GOV.UK (o.D.c).

¹⁹⁰ Vgl. Citizens Advice (2022).

¹⁹¹ Vgl. GOV.UK (o.D.d). Vgl. Brown et al. (2017).

¹⁹² Vgl. GOV.UK (o.D.e).

¹⁹³ Vgl. Cordella, Paletti (2019).

bei dem öffentliche und private Dienstleistungen den Bürgerinnen und Bürgern über eine einzige Benutzeroberfläche zugänglich gemacht werden sollten.¹⁹⁴

Das gewählte GaaP-Modell ähnelt der Bereitstellung eines **modularen Betriebssystems**. Es inkludiert und orchestriert sieben durch den Staat und externe Dienstleister bereit gestellte Einzelplattformen, die Kerndienste für die öffentliche Verwaltung abbilden (u.a. den Nachweis der digitalen Identität, die Ermöglichung virtueller Zahlungen oder einen Datenaustausch mit dem nationalen Melderegister).¹⁹⁵ Ein festgelegtes **Rahmenwerk regelt den Datenaustausch und die Interoperabilität** zwischen den sieben Plattformen und den Rechenzentren der verschiedenen öffentlichen Einrichtungen. Unternehmen und öffentliche Einrichtungen können so unter Beachtung bestehender Datenschutzverordnungen der Öffentlichkeit Daten zur Verfügung stellen, auf deren Basis neue digitale Dienste entwickelt und getestet werden können. Über die Datenplattform Developers Italia werden diese Daten, ebenso wie eine Liste aller verfügbaren öffentlichen und privaten APIs, Quellcodes, ein modernes Dokumentenmanagementsystem und interaktive Tools den externen Entwicklern zur Verfügung gestellt.¹⁹⁶

Das italienische GaaP-Modell ähnelt in vielen Ansätzen dem britischen. Der wesentliche Unterschied liegt darin, dass die Zuständigkeit für die Plattformkomponenten nicht bei einer zentralen staatlichen Einheit gebündelt werden.

Die Digitalagentur des Landes, *Team Digitale*, übernimmt die zentrale Steuerung und strategische Ausrichtung der Komponenten.

One-Stop-Shops (OSS)

Neben GaaP gibt es weitere Ansätze, die zur besseren Koordinierung der Anbietenden und der Leistungslandschaft führen. Ein Beispiel hierfür ist das Konzept des **OSS**. Ein OSS bezeichnet eine zentrale Verwaltung oder Plattform, über die verschiedene analoge oder elektronische Dienstleistungen und Informationen zentralisiert bereitgestellt sowie abgewickelt werden.¹⁹⁷ Bürgerinnen und Bürger haben **einen Kontaktpunkt** für die Beantragung und Beratung zu einem gebündelten Leistungsportfolio. Das Konzept kann mit Fokus auf die Nutzerfreundlichkeit so ausgestaltet werden, dass Antragstellende zukünftig ein einziges, integriertes Formular zur Beantragung einer oder mehrerer Leistungen ausfüllen müssen. Sämtliche relevanten Daten werden einmalig über ein Formular abgefragt oder sogar weitestgehend über das **Once-Only-Prinzip** bei anderen Behörden eingeholt. Anzumerken ist, dass sich das OSS lediglich auf die Perspektive der Bürgerinnen und Bürger bezieht und ein integriertes Frontoffice für die Verwaltungsleistungen bietet.¹⁹⁸ Die verarbeitenden Backoffices können auch weiterhin unabhängig sein und auf nicht vernetzten, individuellen Datenbanken basieren.¹⁹⁹ Das Konzept der OSS ist bereits in mehr als 138 Ländern umgesetzt.²⁰⁰

¹⁹⁴ Vgl. Cordella, Paletti (2019).

¹⁹⁵ Vgl. Kuhn et al. (2021). Vgl. Cordella, Paletti (2019).

¹⁹⁶ Vgl. Developers Italia (o.D.).

¹⁹⁷ Vgl. Scholta et al. (2019).

¹⁹⁸ Vgl. Scholta et al. (2019).

¹⁹⁹ Vgl. Scholta et al. (2019).

²⁰⁰ Vgl. United Nations (2022). Während der OSS zwar die Anzahl der Formulare und somit die Effizienz aufseiten der Antragsstellenden wund der bearbeitenden Verwaltungen reduziert, ist die Antragsstellung nicht ohne menschliche Interaktion möglich. Scholta et al. (2019) kategorisieren den OSS als reaktive, zentrale Bereitstellung von Verwaltungsdienstleistungen und führen an, dass diese Leistung durch moderne Suchmaschinen sogar gänzlich ersetzt werden kann.

OSS in Estland

Estland verfolgt einen integrativen Architekturansatz und **kombiniert die Ansätze zum GaaP und OSS**. Die estnische Verwaltung gilt als eine der fortschrittlichsten und digitalisiertesten der Welt.²⁰¹ Unter dem Begriff *e-Estonia* entwickelt die Verwaltung E-Services für eine digitale Gesellschaft.²⁰² Sämtliche E-Government-Leistungen für Privatpersonen und Unternehmen werden in Estland auf der Plattform **eesti.ee** gebündelt. eesti.ee bietet Informationen über Verwaltungsverfahren und Leistungsangebote des Staates, untergliedert nach verschiedenen Lebensereignissen. Für die Antragsstellung leitet das Portal die Leistungsberechtigten entweder auf die Website der zuständigen Behörde weiter oder bietet die relevanten Formulare auf der eigenen Plattform an.²⁰³ Auch die Kommunikation zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der Verwaltung findet über die Plattform statt.²⁰⁴

Ein wesentlicher Fokus der estnischen Verwaltung liegt auf der Verringerung der Redundanz in der Datensammlung, sodass die Daten nur einmal nach dem **Once-Only-Prinzip** bei den Bürgerinnen und Bürgern angefragt werden. Statt der Integration aller vorhandenen Daten in eine Datenbank setzt Estland auf die Interoperabilität im Datenaustausch. Hierfür entwickelte die Regierung eine Open-Source-Software und Ökosystemlösung namens **X-Road**, die als Grundgerüst von e-Estonia bezeichnet werden kann.²⁰⁵ Sie ermöglicht einen sicheren Datentransfer zwischen den verschiedenen

E-Service-Informationssystemen der Verwaltung sowie privaten Einrichtungen des Landes. Auch die Kommunikation zwischen privaten Unternehmen und Bürgerinnen und Bürgern sind über X-Road durchführbar.

Den Kern der X-Road bilden individuelle Verschlüsselungen. Jeder Behörde, jedem Unternehmen sowie jedem Bürger und jeder Bürgerin wird ein **digitaler Zwilling, eine einzigartige ID**²⁰⁶, zugeordnet, der seine oder ihre digitale Identität ausmacht. Über zwei Security-Server ist es den Akteuren möglich, Daten innerhalb der X-Road-Infrastruktur auszutauschen, wobei die Daten nicht zentral, sondern dezentral nur auf dem jeweiligen Server gespeichert werden.²⁰⁷

Mit Blick auf Wachstum und Interoperabilität wurde X-Road so entwickelt, dass es einfach skaliert werden kann, sobald neue E-Dienste und Plattformen online gehen.²⁰⁸ Durch den Zusammenschluss zweier Ökosysteme, die auf X-Road basieren, ist ebenfalls ein grenzüberschreitender Datenaustausch über mehrere Länder hinweg möglich.²⁰⁹

No-Stop-Shops

Eine Weiterentwicklung des OSS-Ansatzes ist der **No-Stop-Shop-Ansatz**, bei dem Services proaktiv oder sogar vorausschauend durch die Verwaltung ohne vorherige Antragsstellung durch die Leistungsberechtigten erbracht werden.²¹⁰ Leistungsberechtigte werden entsprechend informiert. Durch diesen Ansatz werden

²⁰¹ Vgl. e-Estonia (o.D.a).

²⁰² Vgl. e-Estonia (o.D.b).

²⁰³ Vgl. Riigiportaal eesti.ee (o.D.).

²⁰⁴ Vgl. Republic of Estonia (2023).

²⁰⁵ Vgl. e-Estonia (o.D.c). Dies bietet den Vorteil, dass die Infrastrukturlösung jederzeit von allen Stellen überprüfbar bleibt.

²⁰⁶ Ein digitaler Zwilling bezeichnet ein virtuelles Abbild eines realen oder biologischen Organismus. Am Beispiel der X-Road wird hierbei eine digitale Simulation einer Person geschaffen, die über verschiedene Sensoren in die Plattformstruktur eingebettet werden kann und den Datenaustausch innerhalb dieser ermöglicht. Vgl. Tuul (2021).

²⁰⁷ Vgl. Scholta et al. (2019).

²⁰⁸ Vgl. e-Estonia (o.D.c).

²⁰⁹ Finnland und Estland sind eine Entwicklungspartnerschaft eingegangen und haben das Nordic Institute for Interoperability Solutions gegründet. Vgl. e-Estonia (o.D.c).

²¹⁰ Vgl. Scholta et al. (2019).

einheitliche Benutzeroberflächen oder digitale Antragsformulare nicht mehr länger benötigt, da der Daten- und Nachweisaustausch zwischen der Bevölkerung und der Verwaltung entfällt. Dafür liegt der Fokus auf den integrierten Backendprozessen, wobei eine **automatisierte** Datenerfassung und -speicherung aufseiten der Behörden erfolgen muss.²¹¹

No-Stop-Shop in Österreich

Das föderale Österreich hat den No-Stop-Shop-Ansatz bereits für **mehrere Verwaltungsleistungen** realisiert. So wurden bspw. die Steuererklärung für die Lohnsummensteuer ebenso wie die Leistung der Familienbeihilfe in eine **proaktive Leistungserbringung** umgewandelt. Erziehungsberechtigte haben nach der Geburt eines Kindes Anspruch auf die Familienbeihilfe, die monatlich überwiesen wird. Bei der Geburt eines Kindes informiert das Krankenhaus das Standesamt, das die konsolidierten Daten über eine elektronische Datenschnittstelle an das Bundesministerium für Finanzen und von diesem wiederum an das zuständige Finanzamt weiterleitet. Das Finanzamt prüft die Daten und sendet die Bescheidung per Post an die Leistungsberechtigten.²¹² Eine Initiierung oder ein Eingriff durch die Bürgerinnen und Bürger ist für den Erhalt der Familienbeihilfe nicht notwendig. Damit entfallen für Anspruchsberechtigte viele Schritte, die sie hätten unternehmen müssen. Zudem wird sichergestellt, dass alle Familien die Familienbeihilfe erhalten. Eine solche digitale No-Stop-Shop Lösung gibt es in Deutschland bisher nicht.

Die **Datenspeicherung erfolgt dezentral**, sodass der Datenaustausch auf interoperablen Schnittstellen und einheitlichen Datenformaten basiert.²¹³ Um die datenschutzrechtlichen Anforderungen des Landes in der Datenverarbeitung einzuhalten, setzt Österreich auf **bereichsspezifische Personenkennzeichen** (bPK). Signiert der Antragsstellende einen elektronischen Antrag an eine Verwaltung mit seiner AustriaID²¹⁴, so wird nach Überprüfung der Signatur die personenspezifische Stammzahl aus der ID ausgelesen. Auf deren Basis wird durch kryptografische Verfahren in Kombination mit dem verarbeitenden Verfahrensbereich das bPK gebildet. Das bPK ist unumkehrbar – von ihm kann nicht mehr auf die Stammzahl einer Person geschlossen werden.²¹⁵

Shared-Service-Zentren

Der Ansatz der **Shared-Service-Zentren** setzt den Fokus auf die Backoffice-Funktionen. Hierbei handelt es sich um in die Organisation integrierte Einheiten, die interne Leistungen im Rahmen von unterstützenden Verwaltungs- und Administrationsprozessen übernehmen.²¹⁶ Durch das Konzept der Shared-Service-Zentren können gleichartige Prozesse aus verschiedenen Geschäftsbereichen der Organisation herausgelöst und in einem wirtschaftlichen und rechtlichen Verantwortungsbereich gebündelt werden.²¹⁷

Shared-Service-Zentren können in zwei Arten unterschieden werden: das **Center of Excellence** und das **Center of Scale**. Während Ersteres spezielles Know-how in Form von wissensorientierten Beratungsleistungen anbietet, konzentriert sich das **Center of Scale** auf die

²¹¹ Vgl. Scholta et al. (2019).

²¹² Vgl. Scholta et al. (2019).

²¹³ Vgl. Scholta et al. (2019).

²¹⁴ Als Weiterentwicklung der Handy-Signatur und der Bürgerkarte wurde in Österreich die AustriaID eingeführt, welche am 5.12.2023 offiziell in den Betrieb startete. Sie ermöglicht die Online-Identifikation und die Nutzung digitaler Ausweisleistungen sowie zahlreicher digitaler Angebote. Vgl. Oesterreich.gv.at (2023).

²¹⁵ Vgl. BMF (o.D.b.).

²¹⁶ Vgl. Fischer, Sterzenbach (2006).

²¹⁷ Vgl. Fritze (2013).

Ausführung standardisierter, repetitiver Prozesse, die eines hohen Ressourceneinsatzes bedürfen. Die Anwendung von Skaleneffekten ermöglicht erhebliche Einsparungen.²¹⁸ Letztere Form der Ausgestaltung ist insbesondere bezogen auf die öffentliche Verwaltung interessant. Wiederkehrende und nicht-hoheitliche Aufgabenteile werden von der Behörde ausgelagert und gegen ein Entgelt von einem Shared-Service-Zentrum verrichtet, während die entscheidungsrelevanten Aufgabenteile bei der verarbeitenden Behörde bleiben.²¹⁹

Shared-Service-Zentren beschreiben also die Herauslösung von Geschäftsprozessen, ihre Modularisierung und anschließende Reintegration als externe Einheit in die Prozessebene. Hierdurch kann eine Vielzahl von Fach- und Betriebsfunktionen in unterschiedlichen Prozessen individuell eingesetzt und angefragt werden.²²⁰

Shared-Service-Zentren im Vereinigten Königreich

Als Pionier der Etablierung von Shared-Service-Zentren gilt das **Vereinigte Königreich**. Hier verabschiedete das Kabinettbüro 2004 eine erste umfassende Strategie zu deren Einführung.²²¹ Über 1.300 Verwaltungseinheiten wurden in neun Sektoren²²² eingeteilt, die bis 2007 jeweils erste gemeinsame Organisationen für standardisierte Backoffice-Verfahren errichteten. Allerdings blieben die erhofften Nutzungseffekte aus, insbesondere weil der Abruf und die Nutzung der angebotenen Shared-Service-Leistungen für die nutzenden Behörden nicht verbindlich war.

Es folgten eine Reihe von Reformen im Bereich der Shared-Service-Zentren, die im März 2021 in einer neuen **Shared-Services-Strategie** festgehalten wurden. Diese sieht eine höhere Produktivität und eine stärkere Standardisierung der Geschäftsabläufe innerhalb der britischen Verwaltung vor. Sie umfasst fünf zentrale Arbeitsbereiche, auf deren Basis Umgestaltung und Förderung der Backoffice-Innovationen der britischen Verwaltung verbessert werden sollen. So sieht das Konzept u.a. die Errichtung von fünf Shared-Service-Zentren in den Bereichen Verteidigung, Übersee, Lieferung, Politik und HMRC vor. Aktuell arbeiten rund 18 öffentliche Abteilungen und über 100 unabhängige Einrichtungen an der Umsetzung der Shared-Service-Zentren.²²³ Jedes davon soll zukünftig gemeinsam mit dem Crown Commercial Service, einer zentralen kaufmännischen Verwaltung zur Beschaffung von Waren und Dienstleistungen, an seinem eigenen effizienten Betriebsmodell durch den Umstieg auf Cloud-basierte Enterprise-Resource-Planning-(ERP-)Systeme und Automatisierungsfunktionen arbeiten. Als weitere wichtige Arbeitsbereiche sieht das Konzept die Sicherstellung von **Prozess- und Datenkonvergenz** zur Umsetzung von Automatisierung und Interoperabilität im Datenaustausch vor. Durch die Definition eines Sets an Bewertungskriterien sollen Qualität und Performance der umgesetzten Strategie gemessen werden.²²⁴ Dem Kabinettbüro kommt bei der Etablierung der Shared-Service-Zentren eine besondere Rolle zu: Es gilt als Kompetenzzentrum, das bei der Errichtung mit Expertise und Beratung in den Bereichen Personal, Technologie und Finanzen zur Seite steht.²²⁵

²¹⁸ Vgl. Fritze (2013).

²¹⁹ Vgl. Schuppan (2019).

²²⁰ Vgl. Schuppan (2019).

²²¹ Vgl. HM Government (2012).

²²² Die Verwaltungseinheiten wurden einem Sektor zugeordnet, weil sie sich in Bereichen wie Ziele, Finanzierung, Verwaltung, Dienstleistungserbringung, Betrieb und Umfang ähneln.

²²³ Vgl. Shared Services for Government (2021).

²²⁴ Vgl. GOV.UK (2021).

²²⁵ Vgl. GOV.UK (o.D.f.).

Shared-Service-Zentren in Österreich

Auch Österreich hat viele Dienste auf Bundesebene durch die Einbindung von Shared-Service-Zentren restrukturiert.²²⁶ Ein Beispiel hierfür stellt die 2004 gegründete Bundesbuchhaltungsagentur in Wien dar, die der zentrale Dienstleister für das Rechnungswesen aller Bundesministerien, der obersten Organe sowie der Rechtsträger des Bundes ist.²²⁷ Zuvor wurden die Buchhaltungsaufgaben von 32 unabhängigen Dienststellen verrichtet, was dank des Shared-Service-Zentrums nun zu einer erheblichen Effizienzsteigerung führt. Die Agentur steht im Eigentum des Bundes.²²⁸ Ihr Leistungsportfolio ist vertraglich durch die beauftragende Behörde erweiterbar.²²⁹

3.2.3 Nationale Best Practices

In Deutschland finden sich ebenfalls erfolgreiche Umsetzungen der technischen und organisatorischen Ansätze, welche im Folgenden näher beleuchtet werden. Einige der Ansätze wurden bereits in Abschnitt 2.1 im Rahmen der technologischen Betrachtung eingeführt.

GaaP und OSS in Deutschland: Bundesportal, Sozialplattform, MODUL-F

Das OZG legte den Grundstein der GaaP-Entwicklung in Deutschland. Das Gesetz sah vor, dass bis Ende 2022 die Verwaltungsportale von Bund, Ländern und Kommunen über einen Portalverbund miteinander verbunden werden sollen.²³⁰ Der **Portalverbund** stellt dabei die technische Plattform bereit, auf dem die Bürgerinnen und Bürger jede Verwaltungsleistung, unabhängig davon, auf welchem Verwaltungsportal sie

sich zum Einstieg befinden, mit nur wenigen Klicks erreichen können.²³¹ Jedes Portal verfolgt dabei das Prinzip eines **OSS**, welcher als Eingangstor die Anspruchsberechtigten schnell und effizient zu den notwendigen Webseiten und Formularen leitet.

Bundesportal

Eine Plattform innerhalb des angeführten Portalverbunds ist das Bundesportal (www.verwaltung.bund.de). Veröffentlicht vom BMI Ende 2020, bietet es Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen einen digitalen Zugang zu einer Vielzahl an Verwaltungsleistungen. Das Portal enthält Informationen zu allen Verwaltungsleistungen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene. Zudem sind für manche Leistungen Online-Formulare direkt in das Portal integriert.²³² Der Funktionsumfang des Portals wird stetig weiterentwickelt. Neben umfangreichen Informationen zu allen Verwaltungsleistungen sind seit 2021 auch die ersten bundeseigenen Onlineleistungen integriert.²³³

Der digitale Identitätsnachweis auf dem Bundesportal funktioniert auf Basis des Nutzerkontos des Bundes, auch **BundID**, genannt. Der vom BMI bereitgestellte Basisdienst bündelt die vorherigen elektronischen Identitätsnachweise nach § 18 des Personalausweisgesetzes, § 12 des eID-Karte-Gesetzes oder nach § 78 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes. Die BundID soll eine digitale und nutzerfreundliche **Identifizierung und Authentifizierung** von Bürgerinnen und Bürgern bei der Beantragung von Verwaltungsdienstleistungen aus Deutschland und der Welt ermöglichen. Zukünftig können Antragsstellende so mit

²²⁶ Vgl. Schuppan (2019).

²²⁷ Vgl. Buchhaltungsagentur des Bundes (o.D.a).

²²⁸ Vgl. Buchhaltungsagentur des Bundes (o.D.b).

²²⁹ Vgl. Buchhaltungsagentur des Bundes (o.D.a).

²³⁰ Vgl. BMI (o.D.a).

²³¹ Vgl. BMI (2022).

²³² Vgl. BMI (2021a).

²³³ Vgl. BMI (2022).

einem einmalig eingerichteten Konto alle digitalen Verwaltungsleistungen des Portalverbunds in Anspruch nehmen.²³⁴ Als Identifizierungsmittel für die BundID können Benutzername und Passwort, das ELSTER-Zertifikat, die Online-Ausweisfunktion des Personalausweises, der elektronische Aufenthaltstitels oder die eID-Karte für Unionsbürger genutzt werden.

Es ist vorgesehen, dass das Bundesportal die **umfassende Digitalisierungsplattform** des Bundes wird. Sofern eine Bundesbehörde ihre Onlineleistung in das Portal integrieren möchte, stellt der Bund in Zusammenarbeit mit der Bundesdruckerei eine Art „Fertigungsstraße“ an die Seite. Somit wird eine standardisierte und kompatible Erstellung von Onlineleistungen auf Basis vordefinierter Standards für Schnittstellen, IT-Sicherheit und Datenschutz sowie Barrierefreiheit ermöglicht.²³⁵

Im Unterschied zu **GOV.UK** (vgl. Abschnitt 3.2.1, Abschnitt 3.2.2), der bürgernahen Plattform für Verwaltungsleistungen des UK, die Informationen und Antragsschleifen zu sämtlichen Leistungen bereits im Portal integriert hat und somit als ein vollständiger OSS kategorisiert werden kann, stellt das deutsche Verwaltungsportal des Bundes ein **Netzwerk zwischen verschiedenen Informationsquellen** dar.²³⁶ Ein Unterschied liegt auch in der Art und Weise, wie diese Plattformen gemeinsame Bausteine und Basisdienste nutzen. Im Vereinigten Königreich bspw. kann die GOV.UK Pay-Lösung direkt kopiert und für die Erstellung von Diensten verwendet werden, während sich in Deutschland die technischen Funktionen der Portale auf allen föderalen Ebenen in ihrer Ausgestaltung unterscheiden können.²³⁷

Sozialplattform

Ein weiteres Umsetzungsbeispiel im Kontext des OZG stellt die bereits in Abschnitt 2.1 eingeführte **Sozialplattform** dar. Zusammen mit dem BMAS übernahm das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen die Federführung des länderübergreifenden Projektes.²³⁸ Die Sozialplattform unterstützt Antragstellende bei der Suche nach und Beratung zu passenden Sozialleistungen. Die Bürgerinnen und Bürger können verschiedene Anträge (bspw. zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung oder Hilfe zum Lebensunterhalt) digital über die Sozialplattform stellen. Neben einer Übersicht und Informationen zu den bestehenden Sozialleistungen unterstützt die Plattform im Antragsprozess durch die direkte Integration verschiedener Antragsformulare und ermöglicht deren sichere und medienbruchfreie Übermittlung an die zuständigen Behörden. Der integrierte Beratungsstellenfinder liefert den Antragstellenden zudem Informationen über persönliche Beratungsstellen vor Ort.²³⁹ Die Plattform wird seit März 2022 in einer Beta-Version in ausgewählten Kommunen in Nordrhein-Westfalen getestet.²⁴⁰ Seit Juni 2023 hat die Sozialplattform neben den Servicekonten der Bundesländer auch die BundID als Authentifizierungsform für Antragstellende integriert.²⁴¹

Möchte eine Kommune ihre Fachverfahren an die Sozialplattform anbinden, ist hierfür die Einhaltung gewisser Standards für den Datenaustausch erforderlich. Die **Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) des IT-Planungsrates** setzt die Rahmenbedingungen zur Entwicklung dieser sogenannten XÖV-Standards für den

²³⁴ Vgl. BMI (2023b).

²³⁵ Vgl. BMI (2021a).

²³⁶ Vgl. GOV.UK (2021). Vgl. Bund.de (o.D.).

²³⁷ Vgl. BMI (o.D.a). Vgl. GOV.UK (o.D.g).

²³⁸ Vgl. BMAS (2022).

²³⁹ Vgl. Sozialplattform (o.D.a).

²⁴⁰ Vgl. BMAS (2022).

²⁴¹ Vgl. Sozialplattform (o.D.b).

Datenaustausch zwischen Behörden, Institutionen und Bürgerinnen und Bürgern (s.a. Abschnitt 2.1). Der Datenaustausch innerhalb dieser Standards erfolgt auf Basis von Nachrichten in XML-Syntax und dazugehörigen Codelisten und Prozessen.²⁴² In Bezug auf die Sozialplattform muss jedes angeschlossene Fachverfahren in der Lage sein, die aktuell gültige Fassung des Datenstandards **XSozial-BA-SGB II** zu berücksichtigen und interpretieren zu können.²⁴³ XSozial-basis ist der Fachstandard zum Datenaustausch im E-Government für den Bereich Soziales. Er wird verantwortet vom Land Bremen und basiert auf dem XÖV-Standardisierungsrahmen der KoSIT. Die rechtliche Grundlage hierzu findet sich in § 51b SGB II, worin die kommunalen Träger verpflichtet sind, im Rahmen ihrer Aufgabenerledigung anfallende Daten zu erfassen und an die Statistik der BA zu übermitteln.²⁴⁴

Die Fachverfahren können entweder über **eine XTA2- oder eine OSCI-Schnittstelle** an die Plattform angebunden werden. Beides sind festgelegte Standards für die Übermittlung von elektronischen Daten im E-Government.²⁴⁵ OSCI ist ein Transportstandard und ermöglicht die sichere, vertrauliche und rechtsverbindliche Übertragung von elektronischen Daten in E-Government Anwendungen. Er sichert die Nachweisbarkeit von Daten mit besonders hohen Sicherheitsanforderungen und garantiert ihre medienbruchfreie Verarbeitung. XTA2 ist ein vom IT-Planungsrat empfohlener **Interoperabilitätsstandard**, der einen vereinfachten Zugang zur OSCI-Infrastruktur ermöglicht.²⁴⁶ Er dient als einheitliche Transportschnittstelle

zwischen Fach- und Transportverfahren und standardisiert so die elektronische Übermittlung von Daten.²⁴⁷

Die Festlegung gemeinsamer Standards zum Datenaustausch und dazugehöriger Schnittstellen zu Onlinediensten ist die wesentliche Grundlage für die Umsetzung des **Once-Only-Prinzips**. So müssen Bürgerinnen und Bürger ihre Daten nur einmal eingeben, während die zuständigen Stellen diese automatisiert und digital austauschen können.²⁴⁸

Backoffice-Lösungen: MODUL-F

Sofern eine Stelle kein Fachverfahren und kein digitalisiertes System für die verwaltungsinterne Bearbeitung anwendet, kann **MODUL-F** nachgenutzt werden. MODUL-F²⁴⁹ steht für eine Low-Code-Entwicklungsplattform, die sich auf die **verarbeitenden Backoffice-Prozesse** der Verwaltung fokussiert. Auf der Entwicklungsplattform werden Anwendenden vorentwickelte Funktionalitäten bereitgestellt. Auf deren Basis können Fachverfahren entwickelt werden.²⁵⁰ So inkludiert die Plattform bspw. Softwaremodule für eine Registerabfrage oder die Erstellung eines Bescheids. MODUL-F kann überall dort angewendet werden, wo interne Verwaltungsprozesse noch nicht digital abgebildet sind und dies ohne umfangreiche Anforderungsdokumentationen oder Programmierkenntnisse umgesetzt werden soll. Möglich ist auch, dass der Einkauf eines von privaten Unternehmen entwickelten Fachverfahrens zu kostspielig ist.²⁵¹ Die Plattform wurde von der Senatskanzlei Hamburg gemeinsam

²⁴² Vgl. Freie Hansestadt Bremen (o.D.a).

²⁴³ Vgl. Sozialplattform, Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (o.D.).

²⁴⁴ Vgl. BA (o.D.d).

²⁴⁵ Vgl. Freie Hansestadt Bremen (o.D.b).

²⁴⁶ Vgl. Freie Hansestadt Bremen (o.D.b).

²⁴⁷ Vgl. Freie Hansestadt Bremen (o.D.c).

²⁴⁸ Vgl. Freie Hansestadt Bremen (o.D.a).

²⁴⁹ Kurz für „Modulare Lösung für Fachverfahren“.

²⁵⁰ Vgl. Digital Hamburg (o.D.).

²⁵¹ Vgl. Fraunhofer Fokus (2022).

mit dem BMI entwickelt. Seit Juli 2023 kann sie auf dem **EfA-Marktplatz „govdigital“**²⁵² direkt und ohne Ausschreibung bezogen werden.²⁵³

Digitaler OSS mit Automatisierung: ELFE und Kinderleicht zum Kindergeld

Das Digitale-Familienleistungen-Gesetz ermöglicht erstmals, die zentralen Familienleistungen wie die Festlegung eines Namens des Kindes, die Beantragung einer Geburtsurkunde, von Elterngeld und Kindergeld in einem Kombiantrag zusammenzufassen. Die Grundlage für die Umsetzung des Gesetzes bildet die Regelung eines gemeinsamen elektronischen Datenaustauschs zwischen den Behörden. So müssen die zuständigen Standesämter, Krankenkassen, Elterngeldstellen und die Deutsche Rentenversicherung zukünftig nach Einwilligung der Eltern einen automatisierten und sicheren Datenaustausch untereinander gewährleisten. Das Erbringen schriftlicher Nachweise und die Durchführung von Doppelanträgen können hierdurch zukünftig vermieden werden.²⁵⁴

Einen ersten Umsetzungserfolg des Digitale-Familienleistungen-Gesetzes bilden die in Abschnitt 2.1 angeführten Anwendungen **ELFE (Einfache Leistungen für Eltern)** der Freien Hansestadt Bremen sowie **Kinderleicht zum Kindergeld** der Freien und Hansestadt Hamburg. Im Sinne eines **digitalen OSS** ermöglichen beide Anwendungen einen digitalen Kombiantrag für Leistungen zur Geburtsanzeige, die Beantragung der Geburtsurkunde und von Kindergeld. Die Daten werden nach dem **Once-Only-Prinzip**

bereitgestellt, d.h. alle notwendigen Daten, die bereits bei den Behörden vorhanden sind, werden mit Einverständnis der Antragsstellenden, elektronisch zwischen den relevanten Behörden ausgetauscht.²⁵⁵ Die Grundlage für den Datenaustausch zwischen den angebundenen Institutionen bildet der **Standard XFamilie**.²⁵⁶

Die Funktionsweise von ELFE ist dabei wie folgt: Nach Antragsstellung tauschen das Standesamt, das Einwohnermeldeamt, das Bundeszentralamt für Steuern und die Elterngeldstelle die Daten zur Geburt des Kindes untereinander aus. Gleichzeitig können die Gehaltsdaten elektronisch bei der Rentenversicherung abgerufen und ebenfalls an die Elterngeldstelle übermittelt werden.²⁵⁷ Nach Bearbeitung erhalten Eltern die Bescheide per Post.²⁵⁸ ELFE und Kinderleicht zum Kindergeld wurden von Anfang an aus Sicht der Endnutzenden geplant.²⁵⁹ Der Antragsprozess soll für die Eltern mit so wenig Aufwand wie möglich gestaltet werden.

Einige Hürden zeigen sich jedoch in der technischen Umsetzung (s. Abschnitt 2.2.3), 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. Für diese Personengruppen bedarf es anderer Datenquellen wie zum Beispiel der Finanzverwaltung. Auch die Einbindung der Antragsstellung für den KiZ

²⁵² Über den Ende 2022 online gegangenen Marktplatz „govdigital“ können digitale Services von den Ländern und IT-Dienstleistern bereitgestellt und nach dem EfA-Prinzip von interessierten Dienstleistern, Kommunen und Ländern auf Basis standardisierter Verträge bestellt werden. Der Marktplatz wurde im Auftrag des IT-Planungsrates von der govdigital eG und der FITKO entwickelt. Das Ziel ist es, dass möglichst viele Gebietskörperschaften und IT-Dienstleister Services aus dem OZG, die nach dem EfA-Prinzip entwickelt wurden, austauschen können. Vgl. FITKO (2022).

²⁵³ Vgl. Digital Hamburg (o.D.).

²⁵⁴ Vgl. BMFSFJ (2020).

²⁵⁵ Vgl. Achert et al. (2021).

²⁵⁶ Vgl. Freie Hansestadt Bremen (o.D.a).

²⁵⁷ Vgl. Gemeinsam online (o.D.).

²⁵⁸ Vgl. Hamburg (2022).

²⁵⁹ Vgl. Tiessen et al. (2019).

ist in ELFE bislang noch nicht möglich, da die für den KiZ relevanten Einkommensbestandteile auf Grund des beim KiZ geltenden Zuflussprinzips nicht kompatibel mit dem bei anderen Verwaltungsleistungen geltenden Entstehungsprinzips von Einkommensbestandteilen ist. Verständlich wird dies am Beispiel der durch den Arbeitgeber bereitgestellten Dienstwagen oder Dienstfahräder. Diese geldwerten Vorteile, die als ein einkommensrelevanter Bestandteil in der Berechnung des KiZs berücksichtigt werden müssen, liegen der Rentenversicherung aber nicht vor. Weiterhin sind für die Gewährleistung des KiZs auch die Einkommens- und Vermögensdaten der Personen, mit denen der Antragsstellende in einer Bedarfsgemeinschaft lebt, relevant, deren Daten regelmäßig nicht bei der Deutschen Rentenversicherung vorliegen und die nicht ohne persönliche Einwilligung abgerufen werden dürfen.²⁶⁰

Die OLCard – Bildungskarten im Einsatz

Die Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets hat zu einer Vielzahl unterschiedlicher Implementierungen auf kommunaler Ebene geführt. So ist es in einigen Kommunen notwendig, dass papierbasierte Anträge ausgefüllt und eingereicht werden, wenn eine bestimmte BuT-Leistung genutzt wird. Manche Gemeinden nutzen zudem personalisierte Gutscheine, die bspw. für die Mittagsverpflegung oder die Teilhabe in Form von Sach- und Dienstleistungen genutzt werden können.

Andere Kommunen, wie bspw. Oldenburg, verfolgen ein anderes Vorgehen. Hier werden die Leistungen in spezifischen Karten (wie der OLCard) gebündelt und den Berechtigten zur Verfügung gestellt. In Oldenburg erhalten beispielsweise alle Schulkinder ab einem bestimmten Alter eine OLCard. Sie nutzen die Karte, um ihr Essen in der Schulmensa zu bezahlen. Wird eine BuT-Leistung bezogen, wird sie automatisch über das Onlinesystem der OLCard verrechnet. Sofern keine Leistungen für BuT bezogen werden, können Eltern die Karte mit einem entsprechenden Guthaben aufladen. Für Schülerinnen und Schüler bedeutet dies, dass nicht ersichtlich ist, ob Eltern für die Mensa bezahlen oder ob es sich um eine BuT-Leistung handelt. Dies kann entstigmatisierend wirken. Über ein Portal können in Oldenburg zudem BuT-Leistungen nach einer Anmeldung eingekauft werden, wie bspw. Lernförderungen. Überdies ist stets transparent, welche Leistungen bereits verbraucht wurden und welche Leistungen noch zur Verfügung stehen. Für Berechtigte bedeutet dies, dass sie keine Rechnungen einreichen müssen. Die Abrechnung erfolgt automatisiert zwischen den Beteiligten.

Shared-Service-Zentren: Bundesverwaltungsamt, ITZ Bund und kommunale Dienstleistungszentren

Auf Bundesebene findet das Konzept der **Shared-Service-Zentren** bereits seit längerem Anwendung. Mit dem 2006 veröffentlichten Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ wurde das Ziel verkündet, bis spätestens Ende 2009 allen Bundesministerien und deren Geschäftsbereichen die Möglichkeit einzuräumen, verwaltungsinterne Dienstleistungen outzusourcen.²⁶¹ Beispielhaft hierfür kann das **Bundesverwaltungsamt** im Geschäftsbereich des BMI genannt werden, das für die Bundesministerien eine Reihe von einzelnen Prozessteilen in Form von Dienstleistungen in

²⁶⁰ Vgl. Achert et al. (2021).

²⁶¹ Vgl. BMI (2006).

den Bereichen Organisation, Personal, Haushalt und Controlling anbietet.²⁶² Parallel dazu übt die Bundesnetzagentur Dienstleistungen für den Geschäftsbereich des BMWi im Rahmen von Kostenabrechnungen und Personalangelegenheiten aus.²⁶³ Zur Abdeckung des Bereichs bundesweiter IT-Dienstleistungen wurde 2016 das Informationstechnikzentrum Bund (ITZ Bund) als Behörde im Geschäftsbereich des BMF gegründet. Dieses ging aus der Fusion der bisherigen Rechenzentren des BMF, des BMI und BMDV hervor.²⁶⁴ 2021 wurde es in eine Anstalt des öffentlichen Rechts umgewandelt. Die Aufgabe des ITZ Bund ist es, den Organen der Bundesverwaltung IT-Lösungen bereitzustellen und diese von der Konzeption bis zum Betrieb zu begleiten.²⁶⁵

Auch auf **kommunaler Ebene** finden sich Beispiele der Shared-Service-Zentren in Form von etablierten Dienstleistungszentren, die in gemeinsamer Verantwortung mehrerer Kommunen liegen. So erprobten bspw. der Kreis Soest, der Märkische Kreis und die Stadt Lippstadt eine gemeinsame digitale Postbearbeitung im Sinne eines Shared-Service-Zentrums.²⁶⁶ Auch der Kreis Warendorf in Nordrhein-Westfalen etablierte die Servicestelle Personal, ein Dienstleistungszentrum, welches auf Grundlage öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen für verschiedene Kommunen und Dritte (z. B. gemeinnützige Vereine) im Bereich der Personalverwaltung tätig ist.²⁶⁷ Die Shared-Service-Zentren unterstützen die zuverlässige und effiziente

Leistungserbringung und ermöglichen die Konzentration auf elementare Tätigkeiten.²⁶⁸ Insbesondere kleinere Kommunen können ihre Effizienz steigern und Ressourcen schonen, wenn sie gemeinsame Fachverfahren nutzen.²⁶⁹

Der Digitalcheck

Mit Wirkung zum 1. Januar 2023 wurde in Deutschland die Digitaltauglichkeitsprüfung von neuen Regelungsentwürfen der Bundesregierung eingeführt.²⁷⁰ Dazu wird in der Rechtssetzung der sog. „Digitalcheck“ angewendet. Mit dem Digitalcheck sollen die grundlegenden Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass neue Gesetze in Zukunft besser digital umsetzbar sind.²⁷¹ Im Zuge der Regelungserstellung unterstützt der Digitalcheck die Legistinnen und Legisten anhand spezifischer Kriterien zunächst bei der Bewertung, ob ein Vorhaben überhaupt einen sog. „Digitalbezug“ hat. Trifft dies zu, wird anhand von konkreten Prinzipien sowie unterstützenden Methoden die Regelung mit dem Ziel einer größtmöglichen Digitaltauglichkeit gestaltet.²⁷² In der begleitenden Dokumentation des Digitalchecks wird der Erfüllungsgrad der Aspekte digitaltauglicher Gesetze unter Nennung etwaiger konkreter Regelungsinhalte, die bei der Sicherstellung der Digitaltauglichkeit berücksichtigt wurden, festgehalten. Dabei wird u.a. berücksichtigt, ob die Bedürfnisse von Betroffenen beachtet oder, wenn zutreffend, digitale Kommunikation ermöglicht wird. Darüber hinaus sollen Vorhaben und ihre Umsetzungen visualisiert werden.

²⁶² Vgl. Bundesverwaltungsamt (2023).

²⁶³ Vgl. Bundesnetzagentur (o.D.).

²⁶⁴ Vgl. Schuppan (2019).

²⁶⁵ Vgl. Informationstechnikzentrum Bund (o.D.a).

²⁶⁶ Vgl. Interkommunales.NRW (o.D.).

²⁶⁷ Vgl. Servicestelle Personal beim Kreis Warendorf (o.D.).

²⁶⁸ Vgl. Servicestelle Personal beim Kreis Warendorf (o.D.).

²⁶⁹ Vgl. Schuppan (2019).

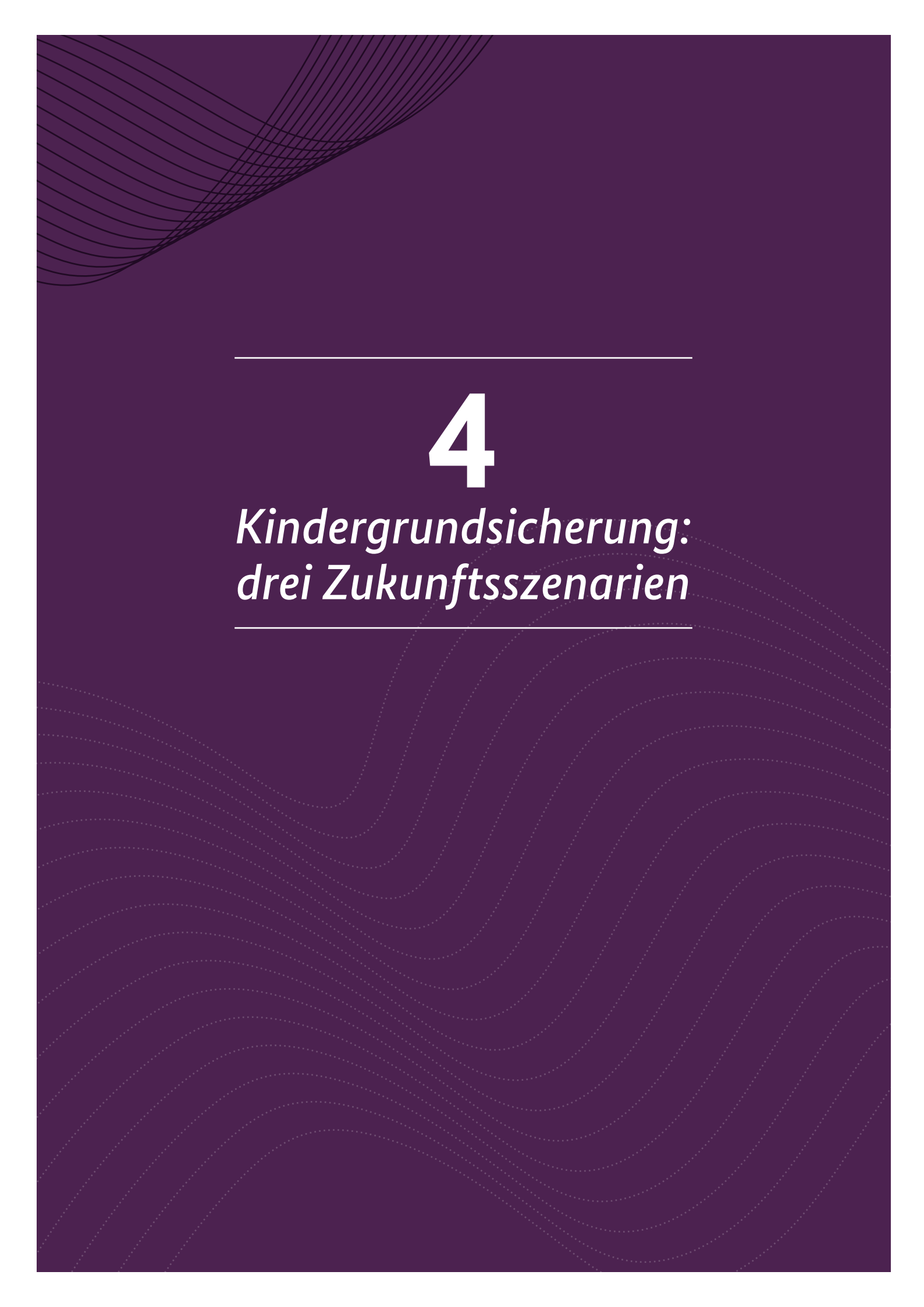
²⁷⁰ S. § 4 Abs. 3 NKR-Gesetz

²⁷¹ S. <https://digitalcheck.bund.de/>

²⁷² Die fünf Prinzipien lauten: digitale Kommunikation sicherstellen, Wiederverwendung von Daten und Standards ermöglichen, Datenschutz und Informationssicherheit gewährleisten, klare Regelungen für eine digitale Ausführung finden, Automatisierung ermöglichen.

Mittels geeigneter Modellierung des Vollzugsprozess im Zuge der Regelungserstellung können so auch Praxistauglichkeit und Nachvollziehbarkeit der Regelungsinhalte gesteigert werden. Auf Basis der Referentenentwürfe prüft der Nationale Normenkontrollrat (NKR) die methodische und inhaltliche Nachvollziehbarkeit des Digitalchecks. Das Ergebnis der Prüfung der Digitaltauglichkeit kann der NKR in einer Stellungnahme gem. seines gesetzlichen Auftrags veröffentlichen.

Mit Blick auf die vorangestellten konzeptionellen Betrachtungen zur Digitalisierung und Automatisierung, die abgeleiteten Kriterien und den angeführten Implementierungen im europäischen Ausland sowie in Deutschland wurden Grundlagen zur tiefergehenden Auseinandersetzung mit der **Kindergrundsicherung** gelegt. Sie steht im Mittelpunkt der nachfolgenden Betrachtung.



4

Kindergrundsicherung: drei Zukunftsszenarien

Mithilfe der identifizierten Möglichkeiten zur Vereinfachung und Automatisierung wird im Folgenden auf die geplante Kindergrundsicherung eingegangen. Sie soll Familien schneller und digitaler erreichen, während gleichzeitig der Antrags- und Verwaltungsvollzug durch eine automatisierte Datenübernahme für Bürgerinnen und Bürger sowie die Verwaltung vereinfacht wird.³⁰¹ So soll die Komplexität der einbezogenen Sozialleistungen verringert werden. Dabei gilt die Annahme, dass dies zu einer Steigerung der Effizienz und einer erhöhten Wirksamkeit des politischen Programms führt.

4.1 Vorstellung der Kindergrundsicherung

Die Kindergrundsicherung soll vielschichtige Probleme, wie u.a. undurchsichtige Antragsverfahren, die mangelnde Koordination zuständiger Stellen, fehlende Automatisierungen sowie unklare Zuständigkeiten adressieren.

Die amtierende Bundesregierung hat die **Stärkung von Familien und die Bekämpfung von Kinderarmut** zu einem der zentralen sozialpolitischen Ziele ihrer Politik erklärt. Der Koalitionsvertrag von 2021 beinhaltet die Einführung einer Kindergrundsicherung.³⁰² Mit der Kindergrundsicherung soll das bisherige Leistungsangebot für Familien durch eine einzige, zentrale Leistung für Kinder gebündelt werden.³⁰³ Im Mittelpunkt des politischen Programms stehen die Erhöhung der kindbezogenen Leistung sowie die Umsetzung einer vereinfachten, digitalen Antragsstellung für

Im Folgenden wird zunächst die geplante Leistung der Kindergrundsicherung betrachtet. Anschließend werden drei Ausgestaltungsmöglichkeiten des organisatorischen und technischen Verwaltungsvollzugs der Leistung näher beleuchtet. Es werden drei divergierende, hypothetische Zukunftsbilder der Kindergrundsicherung entwickelt und anschließend vergleichend diskutiert. Sie setzen sich aus den Ausgestaltungsoptionen (s. Abschnitt 3.2) zusammen.

Bürgerinnen und Bürger.³⁰⁴ Zur Erstellung eines Konzepts konstituierte sich im März 2022 eine **interministerielle Arbeitsgruppe**. Unter Federführung des BMFSFJ arbeiteten sechs Ministerien in insgesamt 22 Sitzungen an einem gemeinsamen Konzept.³⁰⁵ Die Arbeitsgruppe beendete ihre Arbeit im Sommer 2023 und spezifizierte entsprechende Vorgaben und Eckpunkte zur Konzeption und Umsetzung der Kindergrundsicherung. Basierend hierauf legte das BMFSFJ einen ersten **Referentenentwurf** zur Einführung einer Kindergrundsicherung und zur Änderung weiterer Bestimmungen vor, der am 27. September 2023 vom Kabinett als Regierungsentwurf angenommen wurde.³⁰⁶ Mit Stand Februar 2024 befindet sich der Entwurf im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren.³⁰⁷ Die Einführung der Kindergrundsicherung ist für das Jahr 2025 vorgesehen.³⁰⁸

³⁰¹ Vgl. BMFSFJ (2023b).

³⁰² Vgl. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (o.D.).

³⁰³ Vgl. BMFSFJ (2023c).

³⁰⁴ Vgl. BMFSFJ (2023f).

³⁰⁵ Vgl. BMFSFJ (2023d).

³⁰⁶ Vgl. BMFSFJ (2023f) und (2023e).

³⁰⁷ Vgl. BMFSFJ (2023e).

³⁰⁸ Vgl. BMFSFJ (2023c).

Die Kindergrundsicherung soll die bisherigen finanziellen Leistungen Kindergeld, Kinderzuschlag (KiZ) und Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets (BuT) sowie Leistungsanteile für Kinder im Bürgergeld und in der Sozialhilfe nach SGB XII in einer **einzigen Leistung bündeln**.³⁰⁹ Sie umfasst drei Bestandteile:

- einen **einkommensunabhängigen Kinder-garantiebetrag**, der das bisherige Kindergeld ablöst,
- einen **einkommensabhängigen und altersge-staffelten Kinderzusatzbetrag**, der vor allem die bisherige Leistung des KiZ ablöst,
- und Leistungen für **Bildung und Teilhabe** (BuT), die sich zusammensetzen aus einem pauschalen Schulbedarfspaket, einem pauschalen Teilhabebetrag sowie weiteren tatsächlichen Bedarfen.³¹⁰

Die Zusammensetzung der Leistungsbestandteile ist in Abbildung 14 dargestellt.

Der **Garantiebetrag** wird unterschiedslos an alle Kinder in gleicher Höhe ausgezahlt. Der **Zusatzbetrag** hingegen setzt sich zusammen aus einem altersgestaffelten Regelbedarf des Kindes nach SGB XII sowie einem Betrag für Unterkunft und Heizung auf Grundlage des aktuellen **Existenz-minimumberichts**³¹¹ der Bundesregierung. Der Anspruch auf den Zusatzbetrag liegt beim Kind selbst.³¹² Darüber hinaus wird mit Antrag auf den Zusatzbetrag auch das Schulbedarfspaket als Bestandteil der BuT-Leistungen automatisiert beantragt und als pauschaler Betrag einmal jährlich ausgezahlt. Für den Erhalt des Kinderzusatzbetrags entfällt die Mindesteinkommensgrenze für Familien ebenso wie die Überwindung der Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II, die bislang als Voraussetzung für die Auszahlung des KiZ galten.³¹³ Die BuT-Leistungen setzen sich aus dem jährlich

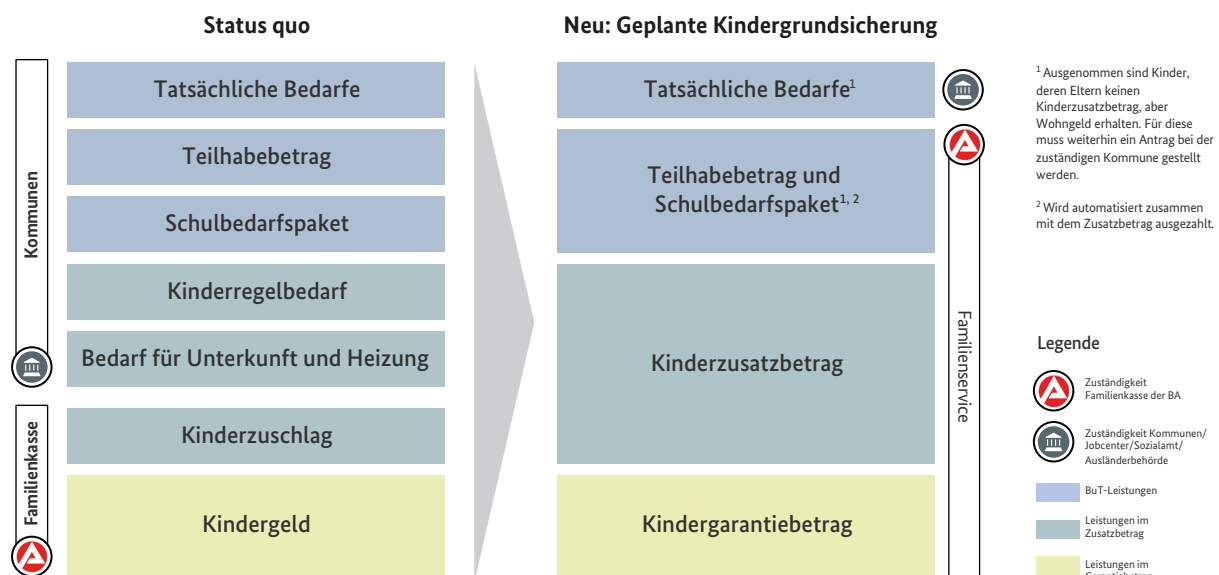


Abbildung 14 Leistungsbestandteile der Kindergrundsicherung gem. Gesetzentwurf vom 27.09.2023

Quelle: eigene Darstellung

³⁰⁹ Vgl. Deutscher Bundestag (2023b).

³¹⁰ Vgl. BMFSFJ (2023e).

³¹¹ Zusätzlich sieht die Bundesregierung eine Neudefinition des Existenzminimums von Kindern vor, wobei alte Verteilschlüssel erneuert werden sollen. Vgl. Deutscher Bundestag (2023b).

³¹² Vgl. Deutscher Bundestag (2023b).

³¹³ Vgl. Deutscher Bundestag (2023b).

pauschal ausgezahlten Schulbedarfspaket und einem monatlichen Pauschalbetrag für die Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft zusammen.³¹⁴ Sie umfassen außerdem finanzielle Leistungen in Höhe des tatsächlichen Bedarfs für Schulausflüge, Klassenfahrten, Schülerbeförderung, Lernförderung und Mittagsverpflegung.³¹⁵

Weitere Schnittstellen zu bestehenden Leistungen wie Bürgergeld, Wohngeld, Unterhaltsvorschuss oder BAföG³¹⁶ sollen in der Ausgestaltung der Kindergrundsicherung berücksichtigt werden. Während der Kindergrundbetrag einkommensunabhängig und vorrangig zu allen Familienleistungen gewährt werden soll, sollen für den Kinderzusatzbetrag gewisse Vor- und Nachrangigkeiten im Bezug weiterer Leistungen gelten.³¹⁷ Die Verhältnisse der angrenzenden Leistungen und des anzurechnenden Einkommens zum Kinderzusatzbetrag sind in Abbildung 15 dargestellt.

Abbildung 15 verdeutlicht, dass beim Kinderzusatzbetrag im mehrpoligen Sozialleistungsgeflecht sowohl vorrangige als auch nachrangige Leistungen zu berücksichtigen sind:

- **Bürgergeld** (SGB II) soll zusätzlich zum Kinderzusatzbetrag bezogen werden können, wenn ein Kind einen erhöhten Mehrbedarf hat oder starken Einkommensschwankungen im Bewilligungszeitraum ausgesetzt ist.
- **Wohngeld** (WoGG) soll ergänzend zum Kinderzusatzbetrag bezogen werden können.
- **Unterhalt bzw. Unterhaltsvorschuss** soll ergänzend zum Kinderzusatzbetrag bezogen werden können und in Höhe von 45 Prozent bei der Bemessung des Zusatzbetrags angerechnet werden.³¹⁸
- **BAföG-Leistungen** sollen vorrangig zum Kinderzusatzbetrag zu beziehen sein.

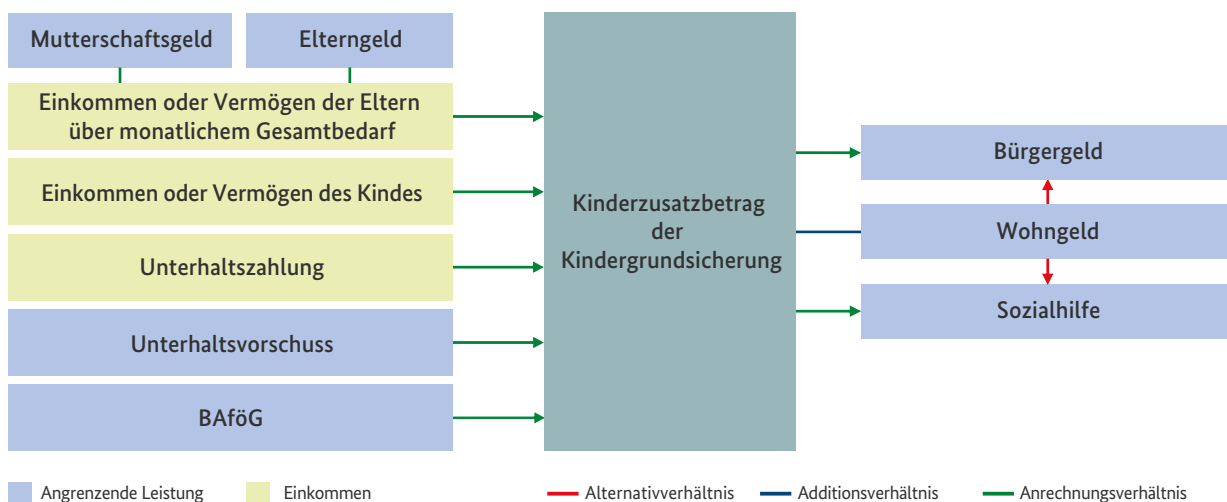


Abbildung 15 Angrenzende Leistungen zum Kinderzusatzbetrag
gem. Gesetzesentwurf der Kindergrundsicherung

Quelle: eigene Darstellung

³¹⁴ Bei den BuT-Leistungen sind damit der persönliche Schulbedarf und die Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft pauschal. Die weiteren Leistungen (eintägige Schul- und Kitaflüge, mehrtägige Schul- und Klassenfahrten, die Beförderung zur Schule, Lernförderung und die Teilnahme an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung in Schule oder Kindertageseinrichtung) sind nicht pauschaliert.

³¹⁵ Vgl. Deutscher Bundestag (2023b).

³¹⁶ Für eine Diskussion der Vor- und Nachrangigkeiten spezifischer Sozialleistungen s. Abschnitt 2.3.1

³¹⁷ Vgl. BMFSFJ (2023b).

³¹⁸ Bei besonders hohem Unterhalt greift eine Staffelung zwischen 45 und 75 Prozent. Vgl. BMFSFJ (2023e).

Ein wesentliches Ziel liegt außerdem in der Ermöglichung einer **einfachen und digitalen Antragsstellung** für Bürgerinnen und Bürger. Beantragung und Leistungsgewährung sollen weitestgehend papierlos erfolgen. Hierfür sollen Einkommensnachweise über eine Datenschnittstelle zur Rentenversicherung (rvBEA) abgerufen und automatisiert in das Antragsformular übernommen werden.³¹⁹ Die Daten sollen im Rahmen eines Kindergrundsicherungs-Checks genutzt werden. Sofern die Daten bereits in elektronischer Form vorliegen, sollen sie für eine Vorprüfung für den Anspruch auf den Kinderzusatzbetrag verwendet werden.³²⁰

Für die zentrale Umsetzung der Kindergrundsicherung sieht der Gesetzesentwurf den **Familienservice der BA** unter fachlicher Leitung des BMFSFJ vor. Die bisherige Familienkasse der BA soll entsprechend umbenannt werden.³²¹ Sie ist bislang für die Gewährung und Auszahlung des Kindergelds und des KiZ zuständig. Der Familienservice soll zukünftig eine flächendeckende, persönliche und digitale Anlauf- und Beratungsstelle für Familien bereitstellen.³²² Der Bund soll der BA sämtliche Verwaltungskosten erstatten, die für den Vollzug anfallen.³²³

Bestimmte **BuT-Leistungen** sollen weiterhin nach tatsächlichem Aufwand gewährt werden (bspw. Schulausflüge, Klassenfahrten oder die Lernförderung). Für den Vollzug dieser BuT-Bestandteile sind weiterhin die Länder zuständig. Auch BuT-Leistungen, die im Rahmen des Wohngeldbezugs gewährt werden, sollen weiterhin im Ländervollzug verbleiben. Langfristig sieht der Gesetzesentwurf bis 2029 den Aufbau eines **Kinderchancenportals** vor, das die elektronische und zentrale Antragsstellung von BuT-Leistungen vereinfachen soll.³²⁴

Vor dem Hintergrund der noch offenen Implementierung der geplanten Kindergrundsicherung betrachtet diese Untersuchung im Folgenden drei alternative Szenarien zu ihrer Umsetzung. Im Rahmen der Szenarien werden unterschiedliche Möglichkeiten des Vollzugs der Kindergrundsicherung und deren Integration in hypothetische Ausprägungen der umliegenden Gegebenheiten dargestellt und diskutiert. Für deren Ausgestaltung werden die in Abschnitt 3 vorgestellten Ansätze herangezogen. Die aus der anschließenden Bewertung gewonnenen Erkenntnisse werden abschließend für die Formulierung von allgemeinen Handlungsempfehlungen und Implikationen für das hier beschriebene Vorhaben der Kindergrundsicherung genutzt.

³¹⁹ Vgl. Deutscher Bundestag (2023b).

³²⁰ Vgl. BMFSFJ (2023e).

³²¹ Vgl. BMFSFJ (2023e).

³²² Vgl. BMFSFJ (2023f).

³²³ Vgl. Deutscher Bundestag (2023b).

³²⁴ Vgl. Deutscher Bundestag (2023b).

4.2 Vorstellung der Szenarien

Der vorliegende Abschnitt skizziert, analysiert und bewertet die möglichen administrativen und technischen Ausgestaltungsvarianten der Kindergrundsicherung unter Verwendung der **Szenariotechnik**. Anhand von drei divergierenden und **hypothetischen Umsetzungsszenarien** werden Zukunftsbilder zur Umsetzung der Leistung beschrieben. Die Szenarien unterscheiden sich dabei wesentlich in der Ausgestaltung ihrer technischen und organisatorischen Komponenten. Nach Vorstellung der Szenarien werden diese bewertet und in einer vergleichenden Diskussion gegenübergestellt.

Überblick Szenarien

Ausgangspunkt aller Szenarien ist der Status quo der Sozialleistungslandschaft (vgl. Abschnitt 2). Die Szenarien unterscheiden sich im Kern durch den Grad der Zentralisierung, der der Gestaltung der Kindergrundsicherung zu Grunde liegt (vgl. Abbildung 16). Die Szenarien stellen im vorliegenden Gutachten keinen wertenden Verlauf im Sinne einer positiven oder negativen Entwicklung dar. Die teilweise extremen Ausprägungen der Szenarien ermöglichen es, Effekte und Unterschiede zu verdeutlichen. Die Einordnung der Szenarien auf die Effektivität, Effizienz und Realisierbarkeit des Systems erfolgt in der anschließenden Bewertung und Diskussion.

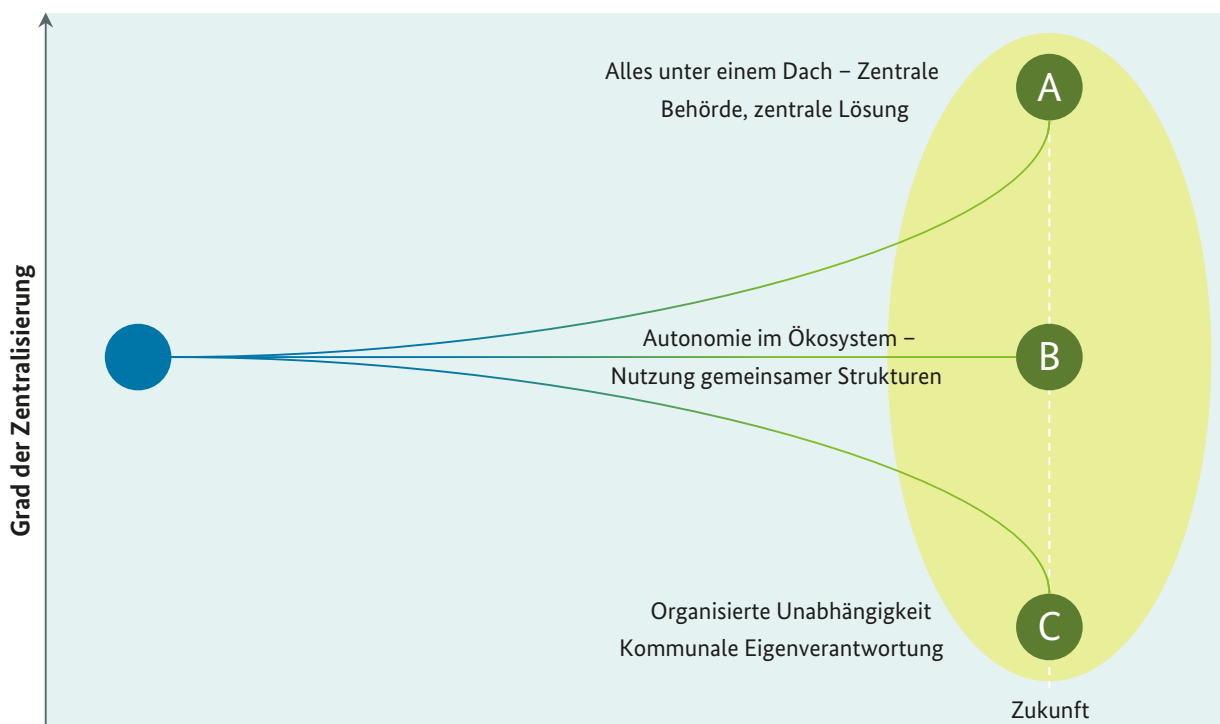


Abbildung 16 Einordnung der Szenarien: hypothetische Zukunftsbilder

Quelle: eigene Darstellung

Folgende drei Szenarien³²⁵ wurden für die organisatorische und technische Umsetzung der Kindergrundsicherung definiert:

- **Szenario A:**
Alles unter einem Dach – Zentrale Behörde, zentrale Lösung
- **Szenario B:**
Autonomie im Ökosystem – Nutzung gemeinsamer Strukturen
- **Szenario C:**
Organisierte Unabhängigkeit – Kommunale Eigenverantwortung

Aufgrund ihrer in sich abgeschlossenen Komplexität wurden die rechtliche Ausgestaltung sowie der Leistungszuschnitt der Kindergrundsicherung in der Entwicklung der Szenarien außen vor gelassen und durch allgemeingültige Annahmen über alle drei Szenarien hinweg definiert. Somit unterliegen alle Szenarien gleichermaßen der Annahme, dass die Kindergrundsicherung wie in Abschnitt 4.1 beschrieben aus den heute existierenden Leistungen **Kindergeld (Kindergarantiebetrag)**, **KiZ (Kinderzusatzbetrag)** und **Bildung und Teilhabe (Teilhabebetrag, Schulbedarfspaket und Individualleistungen)** besteht.

Weiterhin werden übergreifende **organisatorische und technische Annahmen** aufgestellt, die über alle Szenarien hinweg gelten. In jedem Szenario

- wurden für alle Sozialleistungen – auch über die Kindergrundsicherung hinaus – einheitliche personelle und zeitliche Bezüge der benötigten Daten festgelegt,

- wurden für alle Sozialleistungen – auch über die Kindergrundsicherung hinaus – harmonisierte Begrifflichkeiten und Definitionen etabliert; hierzu gehört auch ein verfahrensübergreifend harmonisierter Einkommensbegriff,
- dient die Steueridentifikationsnummer als flächendeckend einsetzbare Identifikationsmöglichkeit für natürliche Personen,³²⁶
- umfasst das digitale Angebot Informationsbereitstellung, Online-Beratung, Terminvereinbarung, digitale Kommunikation, ein Datencockpit sowie Antragstellung und -bearbeitung,
- wird der Kindergarantiebetrag automatisiert und antragslos ausgezahlt,
- ist eine ganzheitliche Beratung gesetzlich möglich.

Die getroffenen Annahmen setzen für alle Szenarien eine entsprechende Anpassung des Status quo voraus. Ihr teilweise fundamentaler Charakter beeinflusst die grundlegenden Gestaltungsmöglichkeiten des Sozialleistungsvollzugs. Unabhängig von der Schwierigkeit in der Umsetzung (z. B. Widerstände im Zusammenhang mit der Nutzung der Steuer-ID als bereichsübergreifendes Personenkennzeichen) fließen die Annahmen in die Handlungsempfehlungen (vgl. Abschnitt 5) des Gutachtens ein.

³²⁵ Die in diesem Gutachten definierten Szenarien mit ihren festgelegten organisatorischen und technischen Ausprägungen dienen als Ausgangspunkt der Betrachtung. Sie geben Impulse und regen zur weiteren Erkundung der Sozialleistungslandschaft an. Andere Ausgestaltungsvarianten werden dadurch ausdrücklich nicht ausgeschlossen.

³²⁶ Diese Annahme orientiert sich am 2021 verabschiedeten Registermodernisierungsgesetz, bei dem die Steueridentifikationsnummer als übergreifende Identifikationsnummer für alle relevanten Datenbestände eingeführt wurde (vgl. Bundesverwaltungsamt (2021)). Alternative Umsetzungsmöglichkeiten z. B. mittels bereichsspezifischen Personenkennzeichens sind dabei ebenso denkbar. Unabhängig der tatsächlichen technischen Umsetzung ist für das Gutachten bedeutend, dass die verfahrensübergreifende Wiederverwendbarkeit vorliegender Daten sichergestellt werden kann.

4.2.1 Szenario A: Alles unter einem Dach – zentrale Behörde, zentrale Lösung

Internationale Beispiele wie Großbritannien und Estland (vgl. Abschnitt 3.2.2) mit **zentralen IT-Organisationen** und der **Bündelung und Zentralisierung von Leistungen** dienen als Vorbild für die Ausgestaltung von **Szenario A**. Dabei bilden die bestehenden Verwaltungsstrukturen der Familienkasse zusammen mit dem IT-Systemhaus der BA den Ausgangspunkt (s. Abbildung 17).

Kontext

Basierend auf Art. 87 Abs. 3 GG beschließt der Bund, eine selbstständige Bundesoberbehörde zu errichten: **Die Bundesagentur für Familienförderung** (ehemals Familienkasse der BA). Sie administriert die bundesgesetzlich geregelten Leistungen Kindergrundsicherung, Elterngeld und Unterhaltsvorschuss. Lokale Beratungsstellen

(sog. Familiencenter) der Bundesagentur für Familienförderung (BAF) sowie die entsprechende Gesetzesgrundlage zur **leistungsübergreifenden Beratung** bilden die Möglichkeit der Vor-Ort-Betreuung von Familien.

Verwaltungsvollzug der Kindergrundsicherung

Alle Leistungsbestandteile der Kindergrundsicherung würden durch die BAF verwaltet. Die wohnortnahe Beratung von Anspruchsberechtigten würde in den **neu eingerichteten Familiencentern** der BAF angeboten. Das digitale Angebot der Kindergrundsicherung fänden Familien zentral im **familiencenter.digital**, das als Teil des **integrierten Gesamtsystems** durch das IT-Systemhaus der BA bereitgestellt würde. Der Onlinezugang wäre direkt mit den Fachverfahren der BAF und den zentralen externen Datenlieferanten wie rvBEA oder dem Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) verbunden.

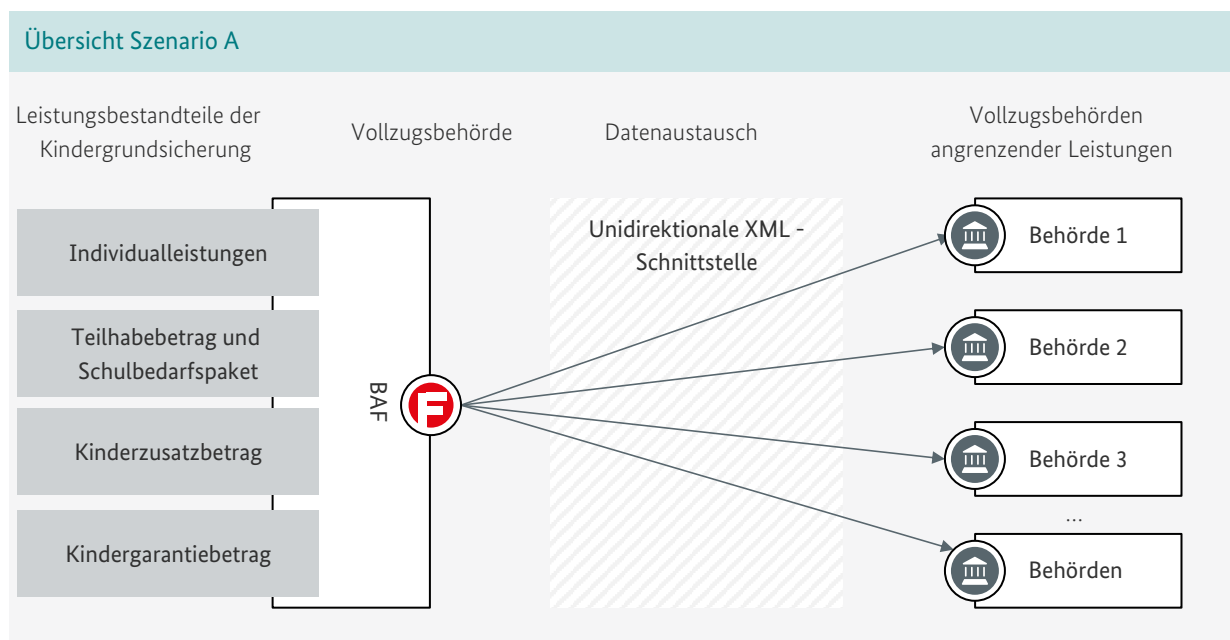


Abbildung 17 Übersicht Szenario A: Alles unter einem Dach – zentrale Behörde, zentrale Lösung

Quelle: eigene Darstellung

Die Verwaltung weiterer familienbezogener Sozialleistungen (Elterngeld und Unterhaltsvorschuss) in der BAF ermöglichte die Berücksichtigung relevanter Einkommensdaten aus anderen Leistungen im Verfahren der Kindergrundsicherung. Die externe Nutzung der Daten für Leistungsansprüche bei der Wohngeldstelle, dem Jobcenter oder dem Sozialamt würde technisch durch eine **zentrale Schnittstelle** ermöglicht. Nach Anbindung an diese könnten Behörden über die SteuerID als numerisches Personenkennzeichen Informationen darüber bei der BAF abrufen, welche weiteren Sozialleistungen bereits bezogen werden.

Die **teilautomatisierte Sachbearbeitung** fände in der BAF statt. Die Familiencenter der BAF wären vor allem auf die ganzheitliche Beratung der anspruchsberechtigten Familien ausgerichtet. Die Mitarbeitenden vor Ort wären zur Festsetzung der Ansprüche aus den Leistungen der BAF befugt und würden durch die zentralen Backoffice-Strukturen der BAF unterstützt.

Nach der Geburt eines Kindes würde die Kindergrundsicherung durch eine automatische Benachrichtigung der Meldebehörde an das BZSt ausgelöst. Anschließend würde die neu erzeugte Steuer-ID an die BAF übermittelt. Mithilfe externer (z. B. rvBEA) und interner Daten (z. B. Unterhaltsvorschuss) würde die BAF prüfen, ob Ansprüche auf Zusatzbeträge bestehen. Wäre die automatische Prüfung nicht abschließend möglich, würden die Familien über etwaige Ansprüche über ihr elektronisches Postfach informiert und zur Angabe fehlender Daten wie Einkommensnachweise aus selbstständiger Tätigkeit aufgefordert. Die angeforderten Unterlagen könnten digital nachgereicht werden. Nach Abschluss des Vorgangs würden die Informationen zum Leistungsbezug an örtliche Behörden zur Verwendung in angrenzenden Verfahren (z. B. SGB II) übermittelt. Die BuT-Leistungen würden über eine zentrale **Gutscheinlösung** gewährt. Für jedes Kind im Leistungsbezug der Kindergrundsicherung würde automatisch ein digitales Wallet eingerichtet. Guthaben könnten z. B. durch Eltern oder beim Bezug des Kinderzusatzbetrags durch die BAF eingezahlt werden. Die Verrechnung mit Bildungs- und Freizeiteinrichtungen erfolgte über das zugrunde liegende IT-System.

4.2.2 Szenario B: Autonomie im Ökosystem – Nutzung gemeinsamer Strukturen

Das Szenario B folgt einer **idealtypischen Weiterentwicklung des Status quo** hin zu einer **föderalen E-Government-Infrastruktur**³²⁷ im Sinne des *GaaP*-Ansatzes und dem Kerngedanken der geteilten Nutzung von technischen und organisatorischen Ressourcen. Abbildung 18 zeigt eine entsprechende Übersicht.

Kontext

Die KoSIT und die Föderale IT-Kooperation (FITKO) sind in eine ebenenübergreifende Digitalisierungsagentur überführt worden. Die **föderale Digitalisierungsagentur** (FöDi) verantwortet, entwickelt und betreibt die föderale E-Government-Infrastruktur und wird durch **Bund und Länder** finanziert. Dazu zählen **fachneutrale Standardkomponenten** für Authentifizierung, E-Payment und Kommunikation ebenso wie die Bereitstellung der

Datenübertragungsinfrastruktur. Verbindlich durch die zuständigen Bundesministerien definierte **offene und einheitliche Standards** werden durch die FöDi umgesetzt und verwaltet. Die Nutzung der föderalen E-Government-Infrastruktur setzt die Einhaltung der Standards voraus. Dadurch wird gewährleistet, dass Daten behörden- und ebenenübergreifend weitergereicht werden können.

Verwaltungsvollzug der Kindergrundsicherung

Der Garantiebetrag der Kindergrundsicherung würde durch die Familienkassen verwaltet. Der Vollzug aller weiteren Leistungsbestandteile würde auf die **bestehenden Strukturen der Jobcenter** bzw. der SGB-II-Behörden übertragen. Dort fänden auch die wohnortnahe Beratung und Antragstellung statt.

Der digitale Zugang und die Interaktion zur Kindergrundsicherung würden über das Onlineangebot **Sozialplattform**, die um einen

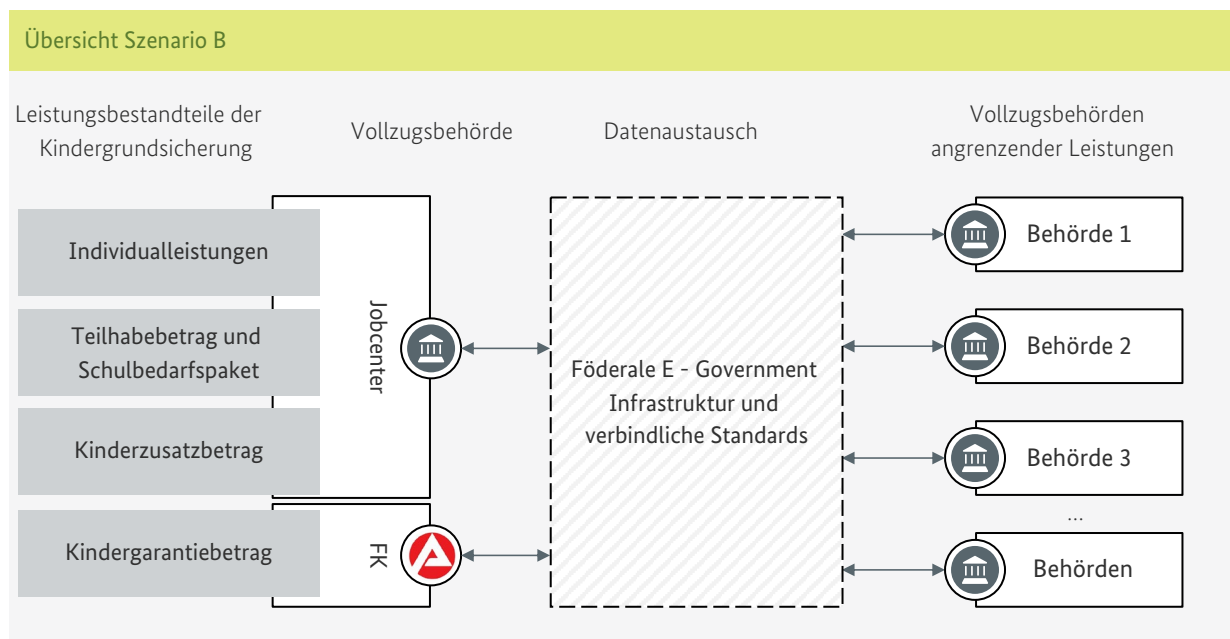


Abbildung 18 Übersicht Szenario B: Autonomie trifft Zusammenarbeit – Nutzung gemeinsamer Strukturen

Quelle: eigene Darstellung

³²⁷ Vgl. Kuhn, Balta (2023).

Familienservice erweitert worden wäre, erfolgen. Die fachlich einheitliche Weiterentwicklung dieses Online-Angebots würde durch eine **gemeinsame Arbeitsgruppe der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) und der Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK)** gesteuert.

Durch einen flächendeckend **verbindlichen bundesweiten Fachstandard** und die zentral bereitgestellte **Datenaustauschinfrastruktur** gelänge eine einheitliche Kommunikation zwischen allen angeschlossenen Systemen (z. B. Onlinezugänge, Fachverfahren, Register). Die Beschaffung der örtlichen Fachverfahren obläge weiterhin der Hoheit der jeweiligen Behörde. Die IT-Systemlandschaft für den Vollzug der Kindergrundsicherung bestünde aus der zentralen Lösung der BA zur Verwaltung des Garantiebetrags sowie der in den Jobcentern eingesetzten Fachverfahren. Die gE würden ein durch die BA bereitgestelltes IT-System und die zKT das **standardisierte Marktangebot** nutzen. Teilweise würden sich Optionskommunen dabei zusammenschließen, um gemeinsam **mandantenfähige Fachverfahren** zu beschaffen und zu betreiben.³²⁸ Die interkommunale Zusammenarbeit wäre seit Einführung der Kindergrundsicherung stark ausgeprägt und würde auch die Nutzung geteilter Personalressourcen mit einbeziehen. In **Shared-Service-Zentren** (vgl. Abschnitt 3.2.2) würden kommunenübergreifend vorbereitende Tätigkeiten der Sachbearbeitung ausgeführt. Sie würden für Entlastung in den jeweiligen Jobcentern sorgen.

Der Regelfall der Kindergrundsicherung, die Geburt eines Kindes, würde durch die automatische Benachrichtigung der Meldebehörde an das BZSt ausgelöst, welches die erzeugte Steuer-ID mitsamt dem damit verbundenen Datensatz (u. a. Bankverbindung der Mutter) an die Familienkasse übermitteln würde. Die Familienkasse wiederum würde den Garantiebetrags standardmäßig an die Mutter des Kindes auszahlen, den Bescheid zustellen und die Daten an die zuständigen Jobcenter (gE und zKT) übermitteln, welche anschließend die Anspruchsberechtigung auf Zusatzbestandteile und weitere Sozialleistungen prüfen würden. Die Gewährung der BuT-Leistungen erfolgte aus den Jobcentern heraus. Für die Einreichung der separat zu bemessenden Bestandteile würden Leistungsberechtigten den digitalen Zugang über die Sozialplattform nutzen.

³²⁸ Als mandantenfähig werden Systeme bezeichnet, die auf dem gleichen Server oder Softwaresystem mehrere Mandanten, z. B. Behörden, bedienen können, ohne dass diese gegenseitig Einblick in ihre Daten und Benutzerverwaltung haben. Mandantenfähige Systeme bieten neben der mandantenorientierten Datenhaltung die Möglichkeit unterschiedlicher Benutzeroberflächen (GUI) und Konfiguration (Customizing).

4.2.3 Szenario C: Organisierte Unabhängigkeit – Kommunale Eigenverantwortung

Dem Szenario C liegen der Ansatz der **Dezentralisierung** und die kommunale Selbstverwaltung zugrunde. Die Ausgestaltung ist geprägt durch den One-Stop-Shop-Ansatz mit rechtskreisübergreifender Fallbearbeitung in den Kommunen. Schaffung und Nutzung von Standards obliegen den Ländern und Kommunen. Abbildung 19 illustriert das Szenario.

Kontext

Der **Verwaltungsvollzug aller bundesgesetzlich geregelten Leistungen** der sozialen Hilfe und Förderung wurde **auf die Länder** übertragen. Bis auf einzelne Ausnahmen wie das Elterngeld wurde der Vollzug der Leistungen flächendeckend durch die Länder an die Kommunen weitergegeben. In **physischen und digitalen OSS** bieten Kommunen Zugang zum gesamten Leistungsspektrum. Der Umbruch hat eine starke Kooperationsbereitschaft bei der Entwicklung und Nutzung von Standards bewirkt. Die Nutzung dieser

Standards wird durch die Finanzierung von Bund und Ländern gefördert. Über etablierte Marktplatzlösungen werden IT-Lösungen nachgenutzt.

Verwaltungsvollzug der Kindergrundsicherung

Der Verwaltungsvollzug aller Leistungsbestandteile der Kindergrundsicherung läge bei den Kommunen. Die Administration der Leistung erfolgte über kommunale Behördenstrukturen. Familien könnten ein **rechtskreisübergreifendes Kundenzentrum (OSS)** als physische Anlaufstelle für Informationen, zur Beratung und zur Beantragung der Kindergrundsicherung und aller weiteren Fürsorgeleistungen nutzen. Von dort aus würde die **rechtskreisübergreifende gemeinsame Fallbearbeitung** im Hintergrund koordiniert.

Überdies stünde ein Online-Kundenzentrum der Kommune für die digitale Interaktion mit der Behörde bereit. Die Kommune würden die zur Administration erforderlichen IT-Systeme und Fachverfahren eigenständig beschaffen. Die Interoperabilität würde die Kommune über eigens definierte Anforderungen sicherstellen. Über das

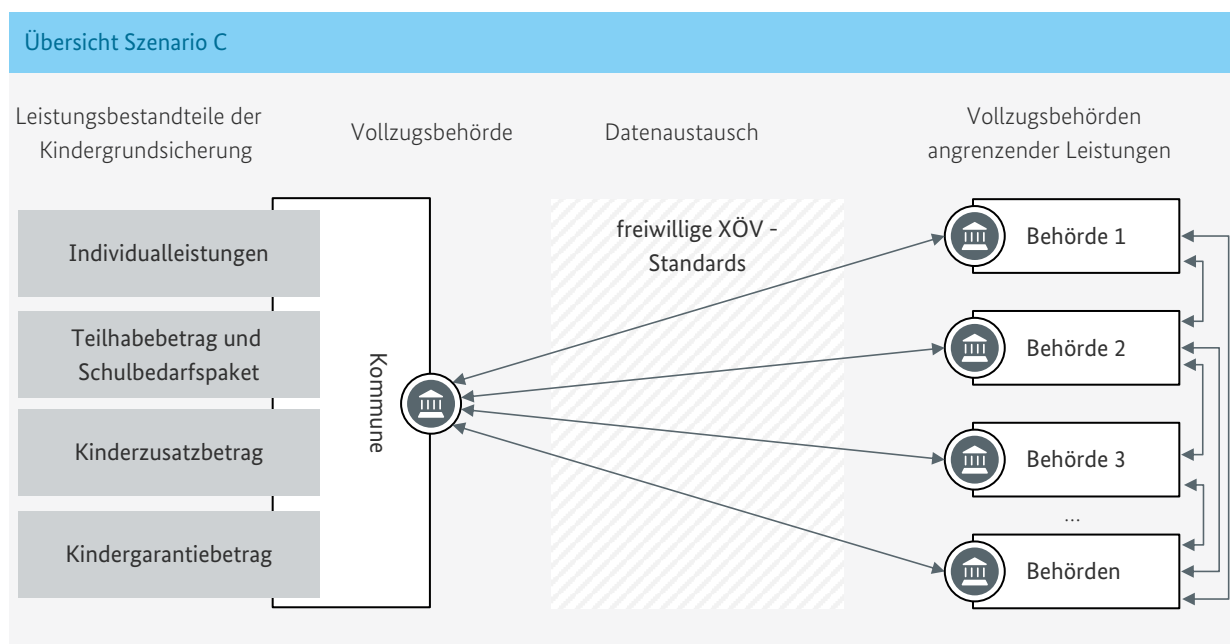


Abbildung 19 Übersicht Szenario C: Organisierte Unabhängigkeit – Kommunale Eigenverantwortung

Quelle: eigene Darstellung

breite Marktplatzangebot könnte die Kommune teilweise auch Lösungen anderer Kommunen nachnutzen. Der für den Vollzug der Kindergrundsicherung weiterentwickelte **XÖV-Standard XFamilie** würde sowohl für die eigene Entwicklung als auch die externe Beschaffung von IT-Lösungen als Instrument dienen, um Interoperabilität auch mit anderen Kommunen und den Landessystemen sicherzustellen.

Der Regelfall der Kindergrundsicherung, die Geburt eines Kindes, würde durch die Benachrichtigung der Meldebehörde an die kommunalen Behörden ausgelöst. Die kommunal zuständige Behörde würde den Garantiebetrag automatisch

auf das Konto der Mutter überweisen und basierend auf den vorliegenden Daten eine Prüfung auf Anspruchsberechtigung auf Zusatzbestandteile der Kindergrundsicherung durchführen. Bei fehlenden Informationen würden diese bei den Familien angefragt. In der gemeinsamen Fallbearbeitung würden synchron auch weitere Leistungsansprüche untersucht und ermittelt und in einem leistungsübergreifenden Bescheid an die Familien kommuniziert. Die Gewährung der BuT-Leistungen würde durch unterschiedliche kommunale Lösungen gewährt. Von eigenen Gutscheinelösungen bis hin zur Antragstellung wären viele Lösungen im Einsatz.

4.3 Bewertung der Szenarien

Die Szenarien wurden vor dem Hintergrund der drei übergreifenden Kriterien **Effizienz**, **Effektivität** und **Realisierbarkeit** bewertet. Die Bewertung der **Effizienz** berücksichtigt, wie und unter welchem Ressourceneinsatz die Ziele erreicht werden.

Die **Effektivität** eines Szenarios beurteilt die Zielerreichung hinsichtlich der Wirksamkeit, Transparenz, Verfügbarkeit und Bürgerorientierung der Ausgestaltung. Die Bewertung basiert auch auf der Frage, inwiefern administrative Hürden herabgesetzt werden können.

Das Kriterium der **Realisierbarkeit** vervollständigt die Bewertung, indem die Umsetzbarkeit und Steuerbarkeit des skizzierten Verwaltungsvollzugs betrachtet werden. Hier werden die technischen und organisatorischen Überlegungen im Kontext der institutionellen Rahmenbedingungen evaluiert.

Die in Abbildung 20 zusammengefasste Bewertung findet im Vergleich zwischen den Szenarien statt. Dadurch gelingt die Identifikation von Stärken und Schwächen einzelner Szenarien, welche anschließend die Grundlage für die Formulierung von Handlungsempfehlungen bildet.

Effektivität, Effizienz und Realisierbarkeit: Bewertung der Szenarien

Die vergleichende Betrachtung der Szenarien führt zunächst zu der Beurteilung, dass keine der Varianten alle Kriterien gleichermaßen gut erfüllen kann. So hat die Bewertung ergeben, dass **Szenario A die höchste Effizienz** für den Vollzug der Kindergrundsicherung verspricht. Es zeigt sich, dass der zentralisierte Vollzug innerhalb des eigenen Einflussbereichs z. B. maximale Interoperabilität und Skalierbarkeit erreichen kann. Auch einzelne Aspekte der Effektivität wurden in diesem Szenario positiv bewertet. So zeigt die Betrachtung, dass das zentralisierte Leistungsangebot zu einer bundesweit gleichmäßigen Verfügbarkeit und Transparenz für die Familien führen kann.

Realisierbarkeit und Nutzen von Szenario A hängen maßgeblich **vom Umfang der Leistungen** ab, die in der zentralisierten Struktur aufgehen. Der Vollzug weiterer Familienleistungen durch eine BAF könnte auf erhebliche Widerstände stoßen. Dies würde die Realisierbarkeit insgesamt unwahrscheinlich machen.

Jedoch maximiert die Leistungsbündelung die Effizienz und Effektivität von Szenario A. Das zeigt sich auch, wenn man über die Grenzen der Kindergrundsicherung hinausschaut. Die Berücksichtigung von Leistungen, zu denen ein Anrechnungsverhältnis (z.B. Bürgergeld, Sozialhilfe) besteht, führt bei Fallkonstellationen mit entsprechenden Leistungsansprüchen zu Folgeaufwänden in den kommunalen Behörden. Auch das Anrechnungsverhältnis des Unterhaltsvorschusses auf die Kindergrundsicherung, das in Szenario A bei der BAF gebündelt wird, beeinflusst die Effizienz der Lösung maßgeblich. Solange diese Abhängigkeiten keine Berücksichtigung finden, beschränken sich die positiven Effekte der Zentralisierung auf die Effizienz nur auf einen kleinen Teil des komplexen Gesamtgefüges. Zur Beachtung dieser Abhängigkeiten liegen drei Möglichkeiten vor, die miteinander kombiniert werden können:

- Regulatorisch: Anpassung der Anrechnungsverhältnisse, sodass keine anzurechnenden Leistungen außerhalb des Bundesvollzugs zu berücksichtigen sind
- Organisatorisch: Zentralisierung des Verwaltungsvollzugs weiterer Leistungen, sodass Abhängigkeiten zwischen den Leistungen innerhalb einer Organisationsstruktur behandelt werden können (vgl. Szenario C)
- Technisch: Sicherstellung eines flächendeckenden Datenaustausches, sodass Abhängigkeiten synchron zwischen Leistungsträgern abgeglichen werden können (vgl. Szenario B)

Zusammenfassend zeigt Szenario A die Stärken und Schwächen des zentralisierten Verwaltungsvollzugs von Sozialleistungen auf. Die Grenzen werden vor allem durch die mehrpoligen Abhängigkeiten zu anderen Leistungen und die geringen Möglichkeiten gesetzt, auf örtliche und individuelle Besonderheiten einzugehen.

Die **Bündelung (und Automatisierung) des Verwaltungsvollzugs** von Sozialleistungen eignet sich demnach vor allem dort, wo **hohe Fallzahlen und Regelfallbetrachtungen** zusammentreffen und die Anspruchsberechtigung mit wenigen oder zentral verfügbaren Informationen festgestellt werden kann.

Aus dem oben Gesagten folgt zugleich, dass sich die **dezentrale Verrichtung von Verwaltungsaufgaben** im Sozialbereich dort anbietet, wo individuelle Einzelfallbetrachtungen erforderlich sind und komplexe Fallkonstellationen vorliegen. Das **Szenario C** erzielt die höchste Effektivität und hat hierzu wichtige Erkenntnisse geliefert.

Das Hinzuziehen der Familien-Personas verdeutlicht, dass anspruchsberechtigte Bedarfsgemeinschaften mit beziehungsreichen Fallkonstellationen am stärksten mit der Komplexität des Systems konfrontiert sind (vgl. Abschnitt 2.4). Diese Familien erfahren einen hohen Grad der Entlastung durch örtliche Anlaufstellen in Form von physischen OSS. Auch aus Sicht der Verwaltung lassen sich durch die gemeinsame rechtskreisübergreifende Fallbearbeitung Synergieeffekte erzielen. Durch den Wegfall und die Reduzierung von Schnittstellenproblemen zwischen den lokalen Behörden kann der **Zentralisierungseffekt** (s.o.) auch **in dezentralen Strukturen** gelingen. Durch diesen Ansatz können redundante Beratungs- und Informationsaufwände an einer Stelle gebündelt und der Personalkörper entlastet werden. Wenngleich Szenario C mit diesem Ausgestaltungselement einen wichtigen Baustein für die Ausformung



1 = sehr niedrig, 2 = niedrig, 3 = neutral, 4 = hoch, 5 = sehr hoch

Abbildung 20 Übersicht Bewertung der Szenarien

Quelle: eigene Darstellung

einer effektiven Sozialleistungsverwaltung liefert, beinhaltet das skizzierte Zukunftsbild auch einschränkende Elemente. Die Erhöhung der Aufgabenlast der Kommunen resultiert in einem erhöhten Finanzierungsbedarf, der die Schere zwischen

armen und reichen Kommunen weiter auseinanderreiben kann. Neben normativen Rahmenbedingungen für eine Umsetzung bestehen demnach auch durch die Frage der Finanzierung Grenzen der Realisierbarkeit für Szenario C.

Familien mit Regelfallbezügen (vgl. Familie 1) ohne Bedürftigkeit profitieren nur geringfügig von einer ausschließlich kommunalen Verwaltung der Kindergrundsicherung und weiterer Sozialleistungen. Der unkomplizierte Zugang zu Leistungen über digitale OSS-Lösungen wie der Sozialplattform oder durch proaktive Leistungsgewährung (No-Stop-Shop) wie beim Kindergeld bzw. Kindergarantiebetrag senkt für diese Familien bereits die Hürde der Inanspruchnahme. Kommunale Verwaltungsstrukturen sollten weder organisatorisch noch technisch zu stark mit dem Vollzug von Regelfällen belastet werden.

Die **Zentralisierung von Regelfällen und Lokalisierung von Einzelfällen** braucht jedoch ein verbindendes Element, welches durch das Szenario B geliefert wurde. Das Ausgestaltungselement, das aufzeigt, wie sich die verschiedenen Ansätze effizient und effektiv verbinden lassen, ist der **GaaP-Ansatz**. Die Nutzung einer **föderalen E-Government-Infrastruktur** und bundesweit **einheitlicher Fachstandards** für die Administration der Kindergrundsicherung und weiterer Sozialleistungen zeigt in der Bewertung einen positiven Einfluss auf Effizienz und Effektivität. Insbesondere bei Betrachtung des gesamten Systems der sozialen Hilfe und Förderung wird deutlich, dass die Bewertung dieses Ausgestaltungselements Bestand hat. Der **GaaP-Ansatz** kann das Zusammenwirken zwischen dem dezentralen einzelfallorientierten und dem zentralen regelfallorientierten Sozialleistungsvollzug flächendeckend ermöglichen.

Die unterschiedliche Bewertung der **Steuerbarkeit** resultiert aus den stark differenzierenden Steuerungssystemen (engl. Governance) der Szenarien. In Szenario A werden Entscheidungen über die Hierarchie (eng. top-down) durchgesetzt. Szenario C stellt im Gegenentwurf dazu ein Beispiel für eine Netzwerksteuerung dar, die insbesondere über Mechanismen der

Selbstorganisation funktioniert. Szenario B stützt sich hingegen auf das Prinzip einer regulierten Markt-Governance. Die Szenarien A und C zeigen eine hohe Konzentration von Steuerungskompetenz im eigenen Wirkungsbereich, der jedoch über begrenzte Einflussnahme auf das Gesamtsystem verfügt.

Die Bewertung von Szenario B verdeutlicht, dass die Realisierbarkeit im Vergleich zu den anderen Szenarien am wahrscheinlichsten ist. Das liegt vordergründig an der systemweiten Steuerbarkeit und der Nutzung **bestehender Behördenstrukturen**. Durch die Aufteilung des Vollzugs der Leistungsbestandteile auf die Familienkasse der BA (Garantiebetrag) und die Jobcenter (alle weiteren) werden für die Aufgaben qualifizierte Vollzugsbehörden genutzt. Abgesehen von der Bündelung weiterer Leistungen stellt Szenario A mit dem Vollzug aller Leistungsbestandteile der Kindergrundsicherung in einer weiterentwickelten Familienkasse der BA eine weitere Möglichkeit dar. Letztlich hängt die sinnvolle Zuordnung der Vollzugsaufgaben vor allem am Grad der Pauschalierung der BuT-Leistungen.

Zusammenfassung der Bewertung

Als Fazit lässt sich festhalten, dass sich die **ideale Ausgestaltung der administrativen Umsetzung** der Kindergrundsicherung sowie des gesamten Systems der sozialen Hilfe und Förderung aus **verschiedenen Gestaltungselementen aller drei Szenarien** zusammensetzt. Unabhängig von der inhaltlichen Ausgestaltung der Leistung hat die Untersuchung der Zukunftsszenarien geeignete Elemente identifiziert, die zur Effizienz, Effektivität und Realisierbarkeit beitragen können. Letztlich unterliegt die Nutzung dieser Gestaltungsoptionen dem Willen und Handeln der politischen Entscheidungsträger.

Welche Elemente fördern Effizienz?

- Bündelung und Modularisierung von übergreifenden IT-Komponenten
- Bereitstellung einer nutzbaren bundesweiten Datenaustauschinfrastruktur
- Bündelung und gemeinsame Nutzung von Personalressourcen für Backoffice-Tätigkeiten
- Lokale Bündelung von Personalressourcen zur ganzheitlichen Betreuung von Anspruchsberechtigten
- Bündelung und Automatisierung von Regelfällen mit einfacher Bedürftigkeitsprüfung
- Organisatorische Bündelung angrenzender Leistungen
- Standardisierung von Organisationsstrukturen und Prozessen
- Standardisierung von Schnittstellen zwischen IT-Systemen

Welche Elemente fördern Effektivität?

- Schaffung bundesweit einheitlicher Informations- und Zugangsmöglichkeiten zu Sozialleistungen
- Abstraktion der Systemkomplexität zu einem nutzerfreundlichen Servicedesign im OSS (Bündelung der Leistungen in einer physischen/digitalen Anlaufstelle)
- Rechtskreisübergreifende Fallbearbeitung
- Anwendung des No-Stop-Shop-Ansatzes für Regelfälle ohne Bedürftigkeitsprüfung
- Nutzung und Kombination von vorhandenen Vorgangsdaten zur transparenten Bereitstellung für Anspruchsberechtigte
- Nutzung lokaler anpassungsfähiger Behördenstrukturen

Welche Elemente fördern die Realisierbarkeit?

- Nutzung bestehender Behördenstrukturen
- Nutzung bestehender Gremienstrukturen
- Einbezug aller relevanten Stakeholder aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft
- Sicherstellung langfristiger Finanzierung der zentralen Gestaltungselemente

Einige der aufgeführten Gestaltungselemente haben das Potenzial, Übertragungseffekte und damit Veränderungen in angrenzenden Sektoren auszulösen. Diese Effekte können bei der Gestaltung eines Vorhabens wie der Kindergrundsicherung bewusst berücksichtigt werden, um die notwendige Transformation positiv zu beeinflussen.

Der nachfolgende Abschnitt gibt Handlungsempfehlungen dazu, wie die Umgestaltung des „Hauses der sozialen Hilfe und Förderung“ gelingen kann und welche Implikationen sich aus der Anwendung der Erkenntnisse auf das Vorhaben der Kindergrundsicherung ergeben.



5

Wege aus der Komplexität

Die bisherigen Ergebnisse der Untersuchung legen die Komplexität der deutschen Sozialleistungsverwaltung offen (vgl. Abschnitt 2.3). Angesichts der wachsenden demografischen, gesellschaftlichen und politischen Herausforderungen der kommenden Jahrzehnte ist eine grundlegende Reform des „Hauses der sozialen Hilfe und Förderung“ dringend notwendig.

Mögliche Ansätze zur Komplexitätsreduktion und Vereinfachung des Systems wurden in Abschnitt 3 vorgestellt. Analyse und Bewertung der Ansätze anhand hypothetischer Zukunftsszenarien (vgl. Abschnitt 4) führten zu der Erkenntnis, dass eine grundlegende Reform der Sozialleistungsverwaltung Gestaltungselemente aus allen

Szenarien aufgreifen sollte. Die Kombination von dezentralen, zentralen und gemeinsamen Elementen führt zu den nachfolgenden Handlungsempfehlungen dieses Gutachtens.

Vereinfachung und Automatisierung der Sozialleistungsverwaltung erfordert einen rechtlichen Rahmen, der dies ermöglicht. Die vorgeschlagenen organisatorischen und technischen Maßnahmen werden daher als Determinanten den regulatorischen Handlungsempfehlungen vorangestellt. Abschließend wird das Zielbild einer leistungsfähigen Sozialleistungsverwaltung skizziert, in das die Kindergrundsicherung eingeordnet wird.

5.1 Organisatorische Handlungsempfehlungen

5.1.1 Eine zentrale Steuerung etablieren

Die Leistungen der sozialen Hilfe und Förderung sowie das gesamte System der sozialen Sicherung müssen ganzheitlich betrachtet und gesteuert werden. Dies gilt sowohl für die dringend notwendigen Reformen als auch für die Steuerung der Operationalisierung des Verwaltungsvollzugs auf den föderalen Ebenen. Die gegenwärtige Trennung von Ressortzuständigkeiten erschwert eine wirksame Reform und digitale Transformation der Sozialleistungsverwaltung. Es bedarf einer koordinierenden Instanz. Sie muss Entscheidungen treffen und Verbindlichkeit für nachnutzende Behörden schaffen. Ein einheitliches System bedarf der einheitlichen Steuerung.

Die Pfadabhängigkeiten des historisch gewachsenen Systems können nur schwer durch unkoordinierte Einzelmaßnahmen verschiedener

Ressorts aufgelöst werden. Wie das physische Haus benötigt auch das „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“ eine **definierte Zuständigkeit für die Architektur und die Aufsicht des Umbaus**. Diese muss den ganzheitlichen Entwurf abstimmen und die anschließenden Umbaumaßnahmen koordinieren.

Der konsequente Weg, um dies zu ermöglichen, wäre die **Bündelung der Federführung für alle Leistungen der sozialen Sicherung in einem Bundesministerium**. Eine entsprechende Änderung der Ressortverteilung bietet die meistversprechende Möglichkeit, die politischen Voraussetzungen für eine umfassende Reform hin zu einem effektiven und effizienten System der sozialen Sicherung zu ermöglichen.



Implikationen für die Kindergrundsicherung

Eine erfolgreiche Implementierung der Kindergrundsicherung kann nur gelingen, wenn das Silodenken überwunden wird und die maßgeblichen Ressorts auf Bundes- und Landesebene zusammenarbeiten. Als wichtige Leistungskonsolidierung mit dem Potenzial, positive Übertragungseffekte auf angrenzende Leistungen zu erzeugen, braucht die Einführung der Kindergrundsicherung mitsamt übergreifenden Änderungen eine einheitliche Steuerung im Kontext des Gesamtsystems.

Ungeachtet des fortgeschrittenen parlamentarischen Verfahrens zur Kindergrundsicherung wäre eine zielführende Steuerung des Vorhabens als Baustein einer Systemreform vor allem aus einem Bundesministerium möglich, bei dem die Zuständigkeit für alle Leistungen der sozialen Sicherung gebündelt ist.

5.1.2 Vollzug ebenenübergreifend standardisieren und bündeln

Die Standardisierung von Verwaltungsprozessen ermöglicht u.a. die Zusammenlegung von Backoffice-Tätigkeiten und die Realisierung von positiven Skalen- und Verbundeffekten. Dies kann zu Effizienzsteigerungen und Kosteneinsparungen führen und dem sich abzeichnenden Arbeitskräftemangel entgegenwirken. Insbesondere die kommunale Sozialleistungsverwaltung sollte davon profitieren und den Einsatz **interkommunaler Shared-Service-Zentren** auch dazu nutzen, den Folgen des demografischen Wandels in der eigenen Belegschaft zu begegnen. Voraussetzung hierfür sind standardisierte Prozesse. Die Effizienz- und Effektivitätspotenziale für das Gesamtsystem, die sich aus der Bündelung personeller Ressourcen ergeben können, hängen vom Grad und von der Tiefe der Prozessharmonisierung ab. Die Bündelung von Backoffice-Tätigkeiten der Sozialleistungsverwaltung

in Shared-Service-Zentren erfordert sichere und einheitliche rechtliche Rahmenbedingungen.

Der Reformvorschlag des Wissenschaftlichen Beirats des BMF zu den Leistungen Bürgergeld, Wohngeld und Kindergrundsicherung würde vor allem dann der Komplexität entgegenwirken, wenn die betrachteten Leistungen in einer Behörde zumindest teilweise gebündelt würden (s.a. Abschnitt 5.3.1). Durch die gegenwärtigen Ressortzuständigkeiten zwar schwer durchsetzbar, aber konsequent wäre, die **Einzelfälle eines neu zu schaffenden Wohngeldes in den Zuständigkeitsbereich der Jobcenter** und den **lokal pauschalierten Regelfall in überörtliche Backoffice-Strukturen** zu überführen. Damit wären Jobcenter in der Lage, individuelle und haushaltsbezogene Bedarfe für komplexe Fälle zu koordinieren. Dies sollte mit der (teil-) automatisierten Abwicklung von Regelfällen durch entsprechende Backoffices zusammengeführt werden.

Implikationen für die Kindergrundsicherung



*Die im Entwurf der Kindergrundsicherung vorgesehene Bündelung des Leistungsvollzugs bei der Familienkasse der BA ist hinsichtlich der zu erwartenden Effektivität zielführend, wenngleich sie mit Blick auf einen standardisierten Vollzug Optimierungsbedarf hat. Als zentrale Individualleistung zur Abdeckung des alltäglichen Bedarfs für Minderjährige sollten alle Leistungsbestandteile aus einer Hand und (teil-)automatisiert erbracht werden. Auch Individualleistungen wie Beförderungskosten zur Schule, Lernförderung oder die Teilnahme an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung sollten durch die Familienkassen der BA administriert werden. Der Einsatz eines mandantenfähigen Self-Service-Systems als digitale Selbstbedienung durch Leistungsempfangende in Kombination mit intelligenten Prüfverfahren würde entweder die Umsetzung als nicht-pauschalierten Leistungsbestandteil oder als Gutscheinelösung ermöglichen (vgl. Abschnitt 4.2.1). Die **vollständige Bündelung aller BuT-Leistungsbestandteile** könnte durch den Abbau der örtlichen Strukturen spürbar die Komplexität reduzieren und für Entlastung der kommunalen Behörden sorgen. Ein bundesweit standardisierter Zugang würde zudem die Effizienz erhöhen.*

*Die standardisierte Übertragung von Informationen zum laufenden Bezug weiterer Sozialleistungen und über Ergebnisse des **Kindergrundsicherungschecks** zwischen der Familienkasse und den Jobcentern würde die effektive Beratung und Effektivität der Koordination örtlicher Strukturen erhöhen. Dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit der zusätzlichen Integration eines neuen Wohngelds.*

5.1.3 Aufgabenverteilung für Vollzug und Beratung neu denken

Vor dem Hintergrund der Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Personalkapazitäten der Verwaltung muss die Aufgabenverteilung im System der sozialen Sicherung überdacht werden. Die Verwaltung der Leistungen der sozialen Hilfe und Förderung bedarf horizontaler und vertikaler Neuzuweisung der Vollzugsaufgaben im Mehrebenensystem. Um vornehmlich die Kommunalverwaltung zu entlasten, sollte über das gesamte System der sozialen Sicherung hinweg geprüft werden, welche Verfahren oder Verrichtungen über ein hohes (Teil-)Automatisierungspotenzial verfügen. Vor allem Regelfälle sollten gebündelt auf überörtlicher Ebene verrichtet werden. Der Schwerpunkt der örtlichen Aufgaben sollte auf der ganzheitlichen Beratung und der Bearbeitung von Einzelfällen über den persönlichen Kontakt zu den Anspruchsberechtigten liegen. Daraus ergibt sich eine Veränderung von der vertikalen Aufgabenzuordnung des Status quo nach Leistungen zu einer horizontalen Allokation nach Regel- und Einzelfallbetrachtung (vgl. Abbildung 21).

Dazu braucht es neue Organisationsformen auf kommunaler Ebene, welche die Eindämmung von Parallelstrukturen, die Verhinderung von redundanten Tätigkeiten und effiziente Kommunikationswege ermöglichen. Die Neugestaltung der Auskunftspflicht der Sozialleistungsträger sollte dabei eine zentrale Rolle spielen, indem die ganzheitliche Beratung zu allen Leistungen des Systems der sozialen Sicherung auch von behördlicher Seite ermöglicht wird. Voraussetzungen dafür sind die entsprechende Reform der §§ 13 ff. SGB I sowie die Übertragung der Aufgabe auf eine örtlich zuständige Behörde. Für Beratungssuchende entsteht so eine einzige zentrale Anlaufstelle vor Ort, die einen ganzheitlichen Zugang zu allen Sozialleistungen eröffnet. Die Verwaltung profitiert von den effizienteren Beratungsstrukturen vor allem durch zielgerichteteren Antragstellung, den Abbau von Koordinationsaufwänden und die Vermeidung von Mehrfachberatung durch verschiedene Behörden. Die Jobcenter eignen sich als bestehende Behördenstruktur und als etablierte Anlaufstelle für Anspruchsberechtigte des SGB II für diese Aufgabe. Der Ausbau der Jobcenter zur zentralen Beratungsstelle erfordert

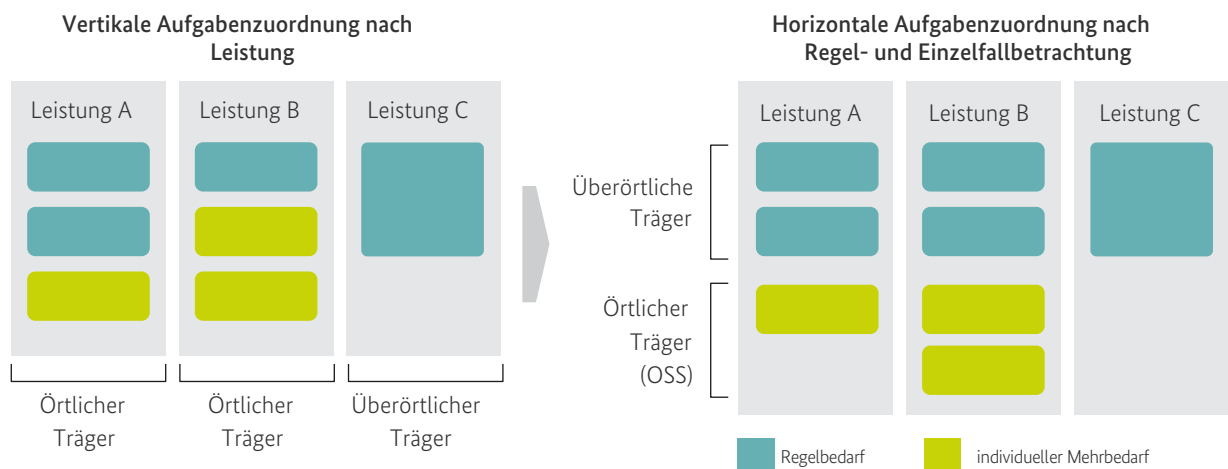


Abbildung 21 Vertikale und horizontale Verteilung von Aufgaben (vereinfachte Darstellung)

Quelle: eigene Darstellung

dauerhafte Qualifizierungsmaßnahmen der Mitarbeitenden. Um die ressourcenintensive Vor-Ort-Beratung auf komplexe Fallkonstellationen fokussieren zu können, sollten leicht zugängliche digitale Informations- und Beratungsangebote über einen föderalen digitalen One-Stop-Shop

(vgl. Abschnitt 5.2.2) angeboten werden. Dabei gilt zu berücksichtigen, dass zu diesen Angeboten in Zukunft auch intelligente Assistenzsysteme gehören müssen, die Beratungssuchenden Auskunft über mögliche Anspruchsberechtigungen geben können.



Implikationen für die Kindergrundsicherung

*Die Aufgabenzuweisung der Kindergrundsicherung sollte unter Berücksichtigung einer umfassenden neuen Aufgabenverteilung im System der sozialen Sicherung geregelt werden. Die **örtliche Beratung** könnte dabei sinnvollerweise an die **Jobcenter** mit ihren bestehenden Strukturen und Beratungsangeboten übertragen werden. Der übrige Leistungsvollzug läge **zentral** bei der **Familienkasse** der BA. Damit würden die örtlichen Strukturen von Regelfallbearbeitung befreit werden und könnten den Ressourceneinsatz auf eine ganzheitlichere Betrachtung ausrichten. Zudem wäre ein standardisierter, bundesweit gleichmäßiger und effizienter Leistungsvollzug im Hintergrund gewährleistet.*

5.2 Technische Handlungsempfehlungen

5.2.1 Ein digitales Ökosystem der Sozialleistungsverwaltung aufbauen

Der Bedarf nach einer starken föderalen E-Government-Infrastruktur nach dem GaaP-Ansatz wurde bereits aus verschiedenen Richtungen angemerkt. Diese grundlegende Struktur nutzend sollte ein wettbewerbs- und innovationsfreundliches digitales Ökosystem der Sozialleistungsverwaltung geschaffen werden.

Basierend auf einem **gemeinsamen offenen Fachstandard, standardisierten Schnittstellen**, einem **einheitlichen Architekturmanagement** und Basiskomponenten sollte eine fachlich geprägte Anwendungslandschaft etabliert werden. Als Letztere sind u.a. ein sicherer Datenintermediär mit Schnittstellen zu zentralen Datenlieferanten (z.B. Rentenversicherung, Registern), fachlich kuratierte Sprachmodelle sowie eine automatisierte Einkommensprüfung zentral beizusteuern.

Durch Standardisierung und offen zugängliche Basiskomponenten werden die Markteintrittsbarrieren für private und öffentliche IT-Dienstleister gesenkt. Die Öffnung des Wettbewerbs bewirkt die Entstehung einer dezentralen Anwendungslandschaft bestehend aus vielfältigen, hochstandardisierten und modular nachnutzbaren Fachanwendungen für die Sozialleistungsverwaltung. Letztere profitiert vor allem von niedrigeren Lizenzkosten und leistungsfähigeren Systemen. Vergabestellen sollten die Kompatibilität zum Ökosystem im Vergabeverfahren berücksichtigen, um ökosystemkompatible Produkte zielgerichteter zu beschaffen, sodass die Markteintrittsbarrieren für privatwirtschaftliche IT-Dienstleister weiter gesenkt werden.

Durch die zentrale Steuerung (vgl. 5.1.1) und gezielte Finanzierung wäre der Bund in der Lage, als Plattformorchestrator ein einheitliches Ökosystem für die Sozialleistungsverwaltung zu bestimmen. Die Definition eines übergreifenden



Implikationen für die Kindergrundsicherung

Die Kindergrundsicherung hat mit der hohen Anzahl der Leistungsberechtigten und einer Vielzahl von Anrechnungsverhältnissen zu nachrangigen Leistungen ein großes Potenzial, Übertragungseffekte zu erzeugen. Durch **Einführung einer standardisierten und leicht anzubindenden Schnittstelle** zur Übermittlung von Informationen über den Bezug der Kindergrundsicherung an andere Behörden wie Jobcenter oder Sozialämter kann bspw. ein Datenübertragungsstandard eingeführt und in die Fläche gebracht werden. Auch der standardisierte und bewusst als Ökosystembestandteil konzipierte Einsatz technischer Komponenten kann aufgrund der zentralen Stellung der Leistung vergleichbare Effekte auslösen.

Das Vorhaben der Kindergrundsicherung sollte diese Möglichkeiten nicht ungeachtet lassen, sondern gezielt nutzen, um die **Etablierung des digitalen Ökosystems** der Sozialleistungsverwaltung bewusst voranzutreiben.

Fachstandards sollte zentral auf Basis intensiver Anwendereinbindung erfolgen. Die positiven Effekte eines digitalen Ökosystems für die Effektivität und Effizienz der Sozialleistungsverwaltung stehen in Relation zur Anzahl von Nutzenden und Anbietenden innerhalb des Ökosystems. Die flächendeckende Etablierung des Ökosystems ist dabei vor allem davon abhängig, wie attraktiv eine Nutzung für Kommunen gestaltet wird. Wirtschaftlichkeit und ein niederschwelliger Zugang zum Ökosystem sollten aus Sicht der Kommunen die Leit motive sein. Dafür werden eine langfristige Finanzierung durch Bund und Länder sowie technischer und organisatorischer Support für die Kommunen von Beginn an benötigt.

5.2.2 Digitalen One-Stop-Shop für Sozialleistungen etablieren

Das deutsche Sozialleistungssystem braucht einen **föderalen digitalen One-Stop-Shop**, der nicht nur alle Sozialleistungen bündelt, sondern durch zielgerichtete Informationen und Beratung, einheitliche Datenerfassung sowie durch

automatisierte Vorprüfung von Anträgen Entlastung in der Verwaltung schafft. Es ist weder zielführend noch wünschenswert, jede Sozialleistung auf einer eigenen Plattform anzubieten. Das würde nicht nur aufseiten der Verwaltung zu hohen Kosten führen. Auch aufseiten der Bürgerinnen und Bürger kann eine multiple Lösung zu Intransparenz und Mehraufwand führen.

Als Frontend- und Transaktionskomponente eines für die Sozialleistungslandschaft adaptierten GaaP-Ansatzes sollte eine **zentrale Dienstleistungsplattform** flächendeckend verbindlich gemacht werden und den orts- und zeitunabhängigen Zugang zu Sozialleistungen für Anspruchsberechtigte durch Bündelung erleichtern. Das in den Regelbetrieb überführte EfA-Vorhaben **Sozialplattform** mitsamt dem Standards **XSozial-basis** erscheint hierfür mit einem breiten Sozialleistungsspektrum und einem laufenden Rollout in zwölf Bundesländern sehr geeignet. Die im Dezember 2023 beschlossene Weiterentwicklung des Steuerungskreises der Sozialplattform zu einer UAG der ASMK³⁰¹ stärkt zudem die Steuerbarkeit des Vorhabens. Für die

³⁰¹ Vgl. Arbeits- und Sozialministerkonferenz (2023), TOP 5.11.

zukünftige Weiterentwicklung hin zum zentralen digitalen Transaktionsknotenpunkt zwischen Anspruchsberechtigten und Verwaltung wäre die verbindliche Nachnutzung durch alle 16 Länder und den Bund sinnvoll.

Als potenzielle Nachnutzer der Sozialplattform steht für Kommunen auch die Attraktivität im Vordergrund. Neben der Wirtschaftlichkeit und einem niederschweligen Zugang stellt insbesondere die Aussicht auf Entlastung in den nachgelagerten Verfahrensschritten einen Erfolgsfaktor für die zeitnahe Adaption in der Fläche dar. So sollte die Sozialplattform auch als entscheidendes Instrument verstanden werden, durch Anbindung der nachgelagerten Fachverfahren Standards zu etablieren und den Aufbau eines digitalen Ökosystems zu initiieren.

5.2.3 Automatisierungspotenziale nutzen

Die Automatisierungspotenziale der Sozialleistungsverwaltung liegen in den Fachverfahren der Behörden und im übergreifenden Datenaustausch zwischen den Akteuren. Ein durch Standardisierung geprägtes digitales Ökosystem der Sozialleistungsverwaltung bildet die Grundlage dafür, Automatisierungstechnologien in die IT-Landschaft und den Arbeitsalltag zu integrieren. Die auch vor dem Hintergrund des Arbeits- und Fachkräftemangels dringend notwendige Transformation hin zu einem digitalisierten und automatisierten Sozialleistungsvollzug wird jedoch nur durch den konsequenten Abbau von Hürden und die flächendeckende Technologieadaption gelingen. Der Anteil der manuellen Bearbeitung muss dabei so gering wie möglich gehalten werden. Entsprechend



Implikationen für die Kindergrundsicherung

*Der digitale Zugang zur Kindergrundsicherung sollte über den gebündelten One-Stop-Shop für Sozialleistungen erfolgen. Der bisher im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehene „Kindergrundsicherungscheck“ wird dem jedoch nicht gerecht, sondern dient nur der Information und Prognose. Die inhaltlichen Überlegungen zum **Kinderchancenportal** können in die zukünftige Weiterentwicklung eingebracht werden, sollten jedoch nicht in einem separaten Onlineangebot aufgehen. Darüber hinaus sollte der Fokus des Onlinezugangs zur Kindergrundsicherung auf der vollständigen Leistungsabwicklung nach dem Once-Only-Prinzip liegen. Daraus resultiert z. B., dass die Daten aus der Anspruchsermittlung auf den Kinderzusatzbetrag automatisch in die Antragstellung überführt werden können.*

Von einer Bündelung profitieren insbesondere Anspruchsberechtigte. Schließlich sollen Bürgerinnen und Bürger auch in der digitalen Welt nicht von Portal zu Portal geschickt werden. Die zentrale Bedeutung der Kindergrundsicherung kann den entscheidenden Faktor darstellen, damit aus einem Angebot wie der Sozialplattform ein digitales Ökosystem für die Sozialleistungsverwaltung erwachsen kann.

sollten Verfahren automatisiert werden, die **Regelfälle und Routinetätigkeiten** des Verwaltungshandelns abbilden. So können Ressourcen zielführender eingesetzt und Fehlerquellen vermieden werden. Eine Grundvoraussetzung für die Nutzung des Automatisierungspotenzials ist ein digitaltaugliches Recht (vgl. Absatz 5.3.3).

Darüber hinaus müssen die technischen Voraussetzungen für den effektiven Einsatz von Automatisierungstechnologien geschaffen werden. Auf übergeordneter Ebene bilden ein einheitlicher Datenstandard und eine sichere Datenaustauschinfrastruktur (vgl. Abschnitt 5.2.1) die Implementierungsgrundlage für ein zu schaffendes **Sozialdaten-Governance-Framework** mit dem Ziel eines datenschutzkonformen **ebenenübergreifenden Datenmanagements** für die

Sozialleistungsverwaltung. Auf dessen Basis ließe sich auch eine KI-gestützte Automatisierung³⁰² wie IPA (vgl. Abschnitt 3.1.2) umsetzen und auf andere Behörden übertragen.

Innovative Automatisierungs- und KI-Technologien werden teilweise ausschließlich auf **Cloud-Infrastrukturen** angeboten. Die Sozialleistungsverwaltung benötigt eine interoperable und modulare föderale Cloud-Infrastruktur. Die Deutsche VerwaltungscLOUD-Strategie setzt dafür den übergeordneten Rahmen. Für die Behördenstrukturen der Sozialleistungsverwaltung bedarf es für die Operationalisierung dessen zum einen ebenenübergreifender Standards und zum anderen an der Praxis der Sozialleistungsverwaltung ausgerichteter Rahmenverträge für Cloud-Dienstleistungen.



Implikationen für die Kindergrundsicherung

*Die Leistungsbestandteile der Kindergrundsicherung haben das Potenzial, automatisiert administriert zu werden. Wenngleich technische und regulatorische Voraussetzungen zu schaffen sind, ist der Leistungsvollzug bis hin zum **No-Stop-Shop-Prinzip** möglich. Das gilt sowohl für den Kindergarantiebetrag als auch für den Kinderzusatzbetrag mitsamt den pauschalen BuT-Bestandteilen. Die Umsetzung des Vorhabens sollte dieses Potenzial so weit wie möglich ausschöpfen und die nötigen Voraussetzungen für eine **weitere Automatisierung** eröffnen.*

*Als notwendige Bedingung gilt, dass die Daten datenschutzkonform bei der Familienkasse der BA zusammengeführt werden. Im Falle des Kinderzusatzbetrages sind dazu auch die Einkommensdaten der Eltern und des Kindes erforderlich. Ein flächendeckender Einsatz eines No-Stop-Shop-Verfahrens oder eines **automatisierten Kindergrundsicherungschecks** hängt also von der Verfügbarkeit dieser Daten ab, die teilweise von zentralen Datenlieferanten (z. B. rvBEA für abhängig Beschäftigte) und dezentralen Datenlieferanten (z. B. Unterhaltsvorschussstellen) bereitgestellt werden müssten. Bestimmte Datenlieferanten wie z. B. für die Einkommensdaten Selbstständiger sind bisher ungeklärt. Das Automatisierungspotenzial der Kindergrundsicherung sollte genutzt werden, um die Grundlagen für weitere Verfahren zu legen. In diesem Zusammenhang wäre die Entwicklung eines technischen Datenintermediärs am Beispiel der automatisierten Ermittlung des Haushaltseinkommens als **nachnutzbare Basiskomponente** sinnvoll.*

³⁰² Solange die Letztentscheidung unverändert beim Menschen bestehen bleibt, sollte eine KI-gestützte Unterstützung z. B. auch für Ermessensentscheidungen möglich sein.

Derzeit findet ein Großteil der Fallbearbeitung in den vielen dezentralen Fachverfahren statt. Eine (Teil-)Automatisierung dieser proprietären IT-Landschaft ist mittelfristig nicht realisierbar. Der Auf- und Ausbau **interoperabler, automatisierter Fachverfahren** in überörtlichen Vollzugsstrukturen stellt hingegen eine Möglichkeit dar,

schnell und effektiv Automatisierungspotenziale für das Gesamtsystem nutzbar zu machen. Durch die verstärkte Nutzung und Bündelung von pauschalierten Regelfällen (vgl. Abschnitt 5.3.2) sollte ein Großteil der Sozialleistungen (teil-)automatisierbar gemacht und in den überörtlichen Vollzug integriert werden.

5.3 Regulatorische Handlungsempfehlungen

5.3.1 Kumulation von Sozialleistungen auflösen

Das komplexe Gefüge des Rechtsrahmens und die aus der Summe der bipolaren Beziehungen resultierende unerschöpfliche Anzahl möglicher Fallkonstellationen ist Ergebnis eines über Jahrzehnte gewachsenen Systems. Die Vereinfachung des Sozialleistungsvollzugs gelingt durch die **Konsolidierung von Einzelleistungen** sowie deren eindeutiger **Abgrenzung und Sortierung** untereinander. Das Zielbild eines reformierten „Hauses der sozialen Hilfe und Förderung“ sollte dabei eine einheitliche und konsistente Architektur aus Leistungen, Verhältnissen und Zuständigkeiten zeigen. Hierfür ist eine Konsolidierung über alle Leistungen der sozialen Hilfe und Förderung hinweg notwendig.

Die Vereinfachung des Systems fordert den **Abbau des mehrpoligen Beziehungsgeflechts**. Die zahlreichen Anrechnungsverhältnisse sollten auf ein Minimum reduziert werden. Fundamentaler Bestandteil dessen muss die eindeutige Zuweisung einer Leistung zu einer Bedarfsebene sein. Daraus folgt, dass eine Leistung auf der Empfängerseite entweder der Haushaltsebene oder der Individualebene zugewiesen sein sollte. Der wissenschaftliche Beirat des BMF empfiehlt in seinem Reformvorschlag zu einem einheitlichen Grundsicherungssystem, den alltäglichen Bedarf ausschließlich auf individueller Ebene und den Wohnbedarf ausschließlich auf Haushaltsebene abzudecken.³⁰³ Dem Vorschlag folgend schlägt das vorliegende Gutachten die **eindeutige Zuordnung von Sozialleistungen** in die in Abbildung 22 dargestellte Systematik vor: alltägliche Bedarfe für Volljährige

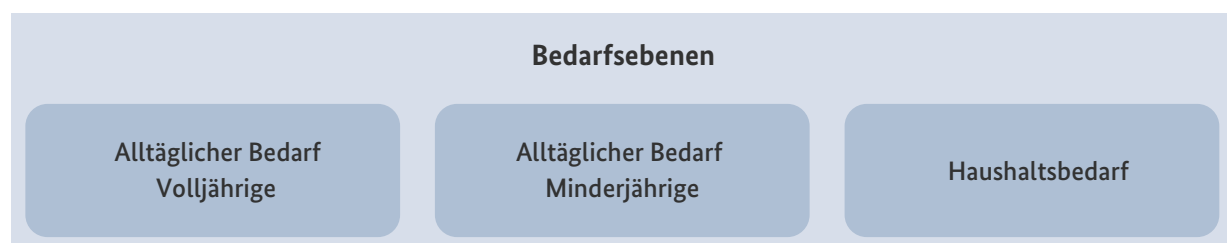


Abbildung 22 Bedarfsebenen zur Zuordnung und Bündelung von Sozialleistungen

Quelle: eigene Darstellung

³⁰³ Vgl. BMF (2023).

oder alltägliche Bedarfe für Minderjährige oder Haushaltsbedarfe.

Überdies gelingt der zur Komplexitätsreduktion benötigte Abbau von Schnittstellen durch die weitere Bündelung von Leistungen. Vornehmlich dort, wo Fallkonstellationen regelmäßig das Zusammenwirken verschiedener Leistungen aus einer Bedarfsebene (vgl. Abbildung 22) hervorrufen, sind Bündelungen zu prüfen. Das Ziel der Leistungskonsolidierung ist eine **möglichst**

geringe Anzahl von Einzelleistungen pro Bedarfsebene. Im Idealzustand wird eine gebündelte Leistung (mit Einzelbestandteilen) pro Bedarfsebene erbracht. In diesem Zusammenhang wäre das Wohngeld als einzige Leistung zur Deckung der Kosten der Unterkunft für eine Haushaltsgemeinschaft sinnvoll. Neben regionalisierten Wohnkostenpauschalen wären Mehrbedarfe z. B. für körperlich behinderte Menschen in der konsolidierten Leistung enthalten.



Implikationen für die Kindergrundsicherung

*Der wissenschaftliche Beirat des BMF schlägt mit Blick auf die Kindergrundsicherung vor, die aktuell zweigeteilte Grundsicherung für Erwerbsfähige in eine einheitliche, konsistente Grundsicherung zu überführen. Darin würden die Leistungen Kindergrundsicherung und Bürgergeld als **Individualleistungen** zur Deckung des alltäglichen Bedarfs für Minderjährige bzw. für Volljährige definiert. Keine der Leistungen enthielte in diesem Vorschlag **Wohnkostenanteile**. Diese Bedarfe würden durch ein neu aufzusetzendes Wohngeld auf Haushaltsebene abgedeckt. Damit würde die notwendige Trennung von individueller und Haushaltsebene erfolgen. Die Kindergrundsicherung bestünde aus dem einkommensunabhängigen Garantiebetrag und dem Zusatzbetrag, der mit steigendem Einkommen abgeschmolzen würde.*

*Die vorliegende Untersuchung bestätigt, dass dieser Vorschlag eine wirksame Komplexitätsreduktion verspricht. Auf diese Weise können **Verwaltungs- und Verrechnungsaufwände** abgebaut und dem ineffizienten Ressourceneinsatz entgegengewirkt werden.*

*Dem Gedanken einer gebündelten Individualleistung für Kinder folgend, sollten der Abbau der Kumulation und die Neuordnung der Aufgabenverteilung auch mit der möglichen **Integration weiterer Leistungen** einhergehen. Die Leistungen Unterhaltsvorschuss und BAföG, die ohnehin in einem Anrechnungsverhältnis zum Zusatzbetrag der geplanten Kindergrundsicherung stehen, sollten dabei u.a. berücksichtigt werden.*

5.3.2 Pauschalierung vereinfacht Automatisierung

Ein stärker pauschaliertes Sozialleistungsrecht entlastet die Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürger, denn es ermöglicht Automatisierung und erhöht die Transparenz. Möglicherweise höhere Regelfallbeträge können durch entsprechende Einsparungen von Verwaltungsaufwand im Vollzug kompensiert werden. Das Instrument der individuellen Mehrbedarfe sollte eine Ausnahme bleiben.

Der im Sozialrecht allgemein verankerte **Individualisierungsgrundsatz**³⁰⁴ berücksichtigt die persönlichen und örtlichen Verhältnisse der Leistungsberechtigten, ihren Bedarf und ihre Leistungsfähigkeit. Individuelle Leistungsberechnungen können jedoch sehr zeitaufwendig und ressourcenintensiv sein (s. Abschnitt 2.2). Dies gilt insbesondere, wenn die Leistung Schnittstellen zu anderen Leistungen oder uneinheitliche Begrifflichkeiten aus verschiedenen Rechtsgebieten aufweist.

Regelfälle sollten **automatisiert** werden, während **spezifische Einzelfälle** einer individuellen, persönlichen (Teil-)Bearbeitung unterzogen werden sollten. Für solche Konstellationen sollte der

Verwaltung rechtlich auch weiterhin ein Ermessensspielraum eingeräumt werden. Dies betrifft bspw. Leistungen für Menschen mit Beeinträchtigungen, die einen erhöhten Bedarf gegenüber dem Regelbedarf haben. In solch komplexen Einzelfällen ist das Eingehen auf die individuellen Bedürfnisse der Leistungsberechtigten weiterhin erforderlich. Mit Blick auf die Pauschalierung von Regelfällen kann auf die BuT-Leistung Schülerbeförderung verwiesen werden. Anstatt in Einzelfallbetrachtungen zu prüfen, ob erstens eine Angewiesenheit auf Schulbeförderung vorliegt und zweitens die nächste Schule besucht wird, bieten sich lokale Pauschalen an. Diese können über **Gutscheinelösungen** bereitgestellt und abgerechnet werden, sofern eine Leistungsberechtigung vorliegt. Ist der Betrag unter der Pauschale, erfolgt eine direkte Abbuchung. Erst bei Überschreiten der festgelegten Pauschale wird eine manuelle Einzelfallprüfung durchgeführt.

Der Großteil der staatlichen Fürsorgeleistungen sollte durch einen (teil-)automatisierten Vollzug von Regelfällen erbracht werden. Im Zusammenhang mit der eindeutigen Zuordnung zu Bedarfsebenen (vgl. Abschnitt 5.3.1) schlägt das vorliegende Gutachten hierzu die in Abbildung 23

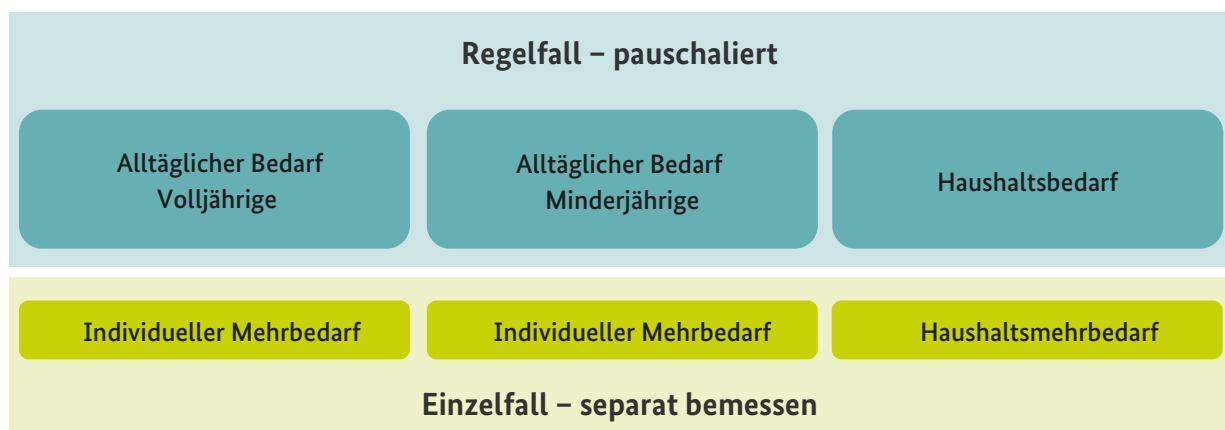


Abbildung 23 Horizontale Trennung zwischen Regelfällen und Einzelfällen

Quelle: eigene Darstellung

³⁰⁴ Vgl. § 33 SGB I.

dargestellte **Unterscheidung zwischen pauschalierten Regelfällen und separat bemessenen Einzelfällen** vor. Der Anteil der Regelfälle sollte den wesentlichen Teil der Bedarfe decken können, um die Inanspruchnahme individueller Mehrbedarfe auf komplexe Einzelfälle zu beschränken. Die zeitaufwendige und ressourcenintensive Ermessensentscheidung bleibt dabei der Einzelfallbetrachtung vorbehalten.

Um detaillierte Einzelfallprüfungen zu reduzieren, sollten zukünftig stärker Pauschalbeträge gewährt werden, die auf einem **Durchschnittsbedarf statt Individualbedarf** basieren. Die Höhe der Pauschalbeträge sollte regelmäßig überprüft und angepasst werden. Anwendbar wäre dies im Zusammenhang mit einem neuen Wohngeld.

Das Bundesnetzwerk Jobcenter plädiert bereits seit 2014 für die Gewährung eines pauschalierten Bedarfs an Unterkunftskosten auf lokaler Ebene für Leistungsempfangende der Grundsicherung nach dem SGB II. Begründet wurde dies damit, dass die Höhe der anerkannten Unterkunftskosten zumindest innerhalb einer Kommune oft ein ähnliches Niveau besitzt.³⁰⁵ Die Umsetzung dessen in einer neuen Grundsicherung (vgl. Abschnitt 5.3.1) würde den Aufwand der Verwaltung reduzieren und die automatisierte Leistungsbeantragung vereinfachen sowie beschleunigen.



Implikationen für die Kindergrundsicherung

*Der vorliegende Entwurf zur Kindergrundsicherung ist vor dem Hintergrund der Pauschalierung ein Schritt in die richtige Richtung. Gleichwohl bieten die **Bestandteile des Bildungs- und Teilhabepakets** Anlass zur Verbesserung. So werden das Schulbedarfspaket und der Teilhabebetrag als pauschalisierte Leistung ausgezahlt. Allerdings verbleiben die weiteren BuT-Leistungen davon unberührt. Individualleistungen, die beispielsweise für Klassenfahrten, Kitaausflüge, Aufwendungen für den öffentlichen Personennahverkehr oder Lernförderungen aufkommen, sollen auch in Zukunft nur nach tatsächlichem Aufwand und nach separatem Antrag gezahlt werden. Auch hier sollten **Pauschalierungen**, die beispielsweise je nach Wohnort variieren, oder **Gutscheinlösungen** im Zusammenspiel mit einem zentralen Vollzug durch die Familienkasse in Erwägung gezogen werden.*

³⁰⁵ Vgl. Bundesnetzwerk Jobcenter (o.D.).

5.3.3 Einheitlichen Rechtsrahmen für die digitale Sozialleistungsverwaltung schaffen

Die Sozialleistungsverwaltung muss zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit und Zugänglichkeit vereinfacht, digitalisiert und automatisiert werden. Die dafür notwendige Leistungskonsoolidierung erfordert es, den derzeit komplexen regulatorischen Rahmen zu berücksichtigen. Nur punktuelle Rechtsänderungen im bestehenden System der Sozialleistungen stoßen auf heterogene Begriffsdefinitionen und ein nicht digitaltaugliches Bestandsrecht. Dadurch werden wesentliche Komplexitätstreiber des Systems nicht abgebaut, sondern verstärkt. Es braucht einfaches digitaltaugliches Recht mit eindeutigen Bestimmungen, um **Entbürokratisierung und Automatisierung** zu ermöglichen und deren positive Effekte zu realisieren.

Das „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“ braucht daher zunächst einen einheitlichen regulatorischen Rahmen, auf dessen Basis Einzelvorhaben nachhaltig umgesetzt werden können. Daher sollte der Gesetzgeber eine umfassende

Reform des Rechtsrahmens für Sozialleistungen erarbeiten und verabschieden.

Mit der Reform sollten rechtliche Automatisierungshindernisse abgebaut werden, u.a. indem Rechtsbegriffe harmonisiert, unbestimmte Rechtsbegriffe definiert und Schnittstellen sowie Prozesse standardisiert werden. Die bereits 2021 vom NKR geforderte³⁰⁶ und im Koalitionsvertrag der amtierenden Bundesregierung angekündigte **Vereinheitlichung des Einkommensbegriffs**³⁰⁷ sollte zeitnah umgesetzt werden. Damit würde eine wesentliche Voraussetzung für (Teil-)Automatisierung geschaffen werden.

Mehr (Teil-)Automatisierung auf Bundesebene könnte bspw. auch durch eine Abschwächung der Bestimmungen zum **Vier-Augen-Prinzip** (vgl. BesMaVB-HKR³⁰⁸) ermöglicht werden. Die sozial- und steuerrechtlichen Übermittlungsbe-fugnisse sowie die Regelungen zum Sozialdaten-schutz und zum Steuergeheimnis sollten dabei ebenfalls dem Once-Only-Prinzip gerecht werden, um den sicheren behördenübergreifenden Datenaustausch zu ermöglichen.

Implikationen für die Kindergrundsicherung



*Die Einführung der Kindergrundsicherung sollte der Einstieg in eine **umfassendere Reform des regulatorischen Rahmens für Sozialleistungen** sein. Die in diesem Gutachten vorgeschlagenen Ansätze für eine digitale Sozialleistungsverwaltung sollten dafür berücksichtigt werden. Die Erfolge dieser grundlegenden Arbeiten werden erst mittel- und langfristig sichtbar. Das stellt verantwortliche Akteure vor die Herausforderung, Änderungen zu erarbeiten, von deren Erfolgen sie politisch möglicherweise nicht profitieren werden.*

Mit Blick auf das eingeführte Bild des „Hauses der sozialen Hilfe und Förderung“ sind strukturelle Änderungen jedoch dringend notwendig. Erst wenn die Mängel beseitigt sind, kann die Kindergrundsicherung ihr mögliches Potenzial entfalten und im gesamten System zur Vereinfachung und Automatisierung beitragen. Das Vorhaben sollte demnach nicht ohne eine basale Reform des Rechtsrahmens umgesetzt werden.

³⁰⁶ Vgl. Achert et al. (2021).

³⁰⁷ Vgl. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021).

³⁰⁸ Bestimmungen über die Mindestanforderungen für den Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes

5.4 Zielbild einer leistungsfähigen Sozialleistungsverwaltung

Entscheidend auf dem Weg zur Vereinfachung und Automatisierung der Sozialleistungsverwaltung ist eine abgestimmte organisatorische und technische Gesamtarchitektur, deren Grundlage ein digitaltauglicher Rechtsrahmen ist.

Das Zielbild in Abbildung 24 zeigt den Architekturvorschlag, der aus diesem Gutachten hervorgeht. Es fasst die abgeleiteten Handlungsempfehlungen zusammen.

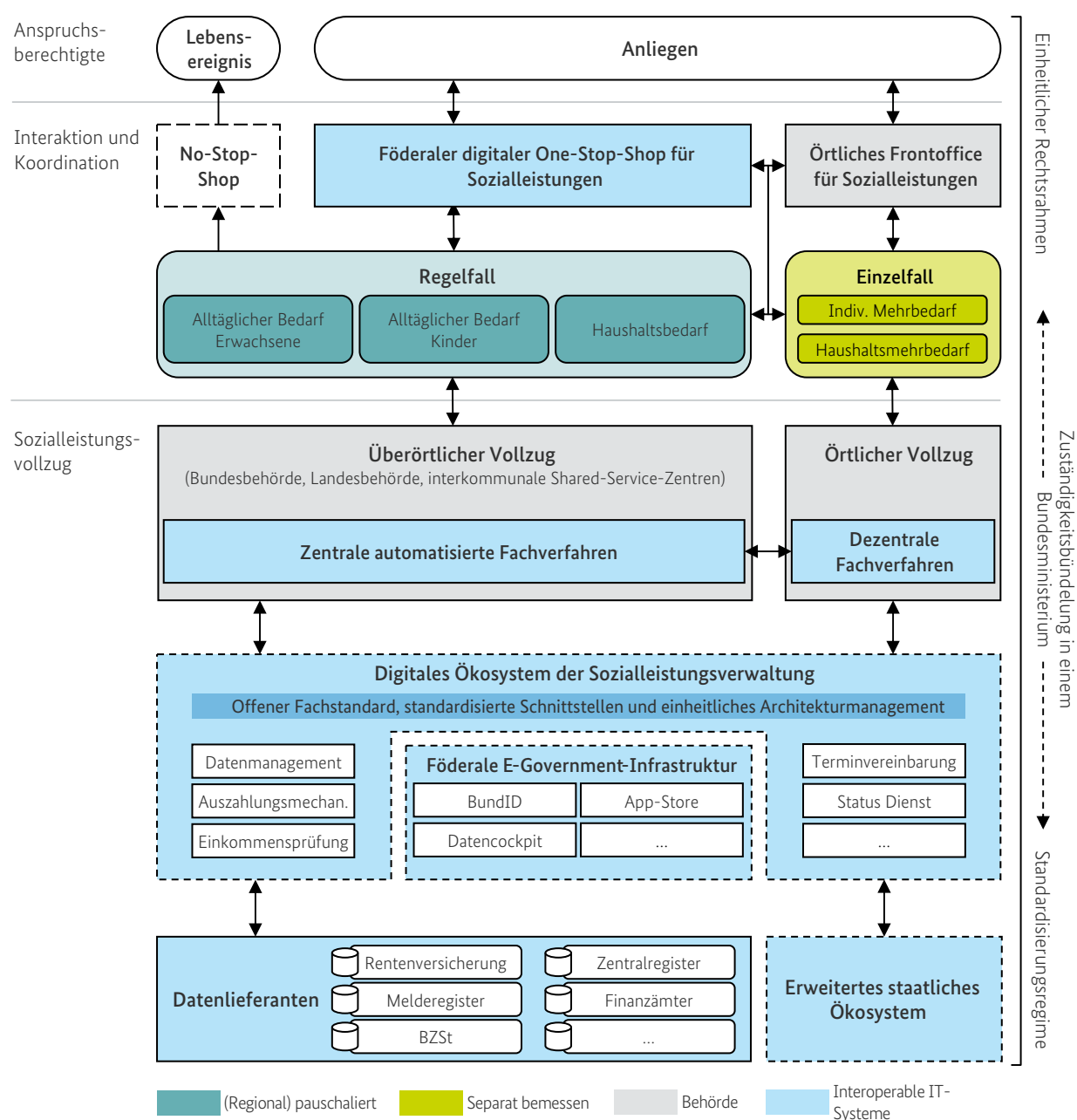


Abbildung 24 Zielbild der leistungsfähigen Sozialleistungsverwaltung

Quelle: eigene Darstellung

Das Zielbild zeigt zunächst die Interaktionspunkte zwischen Anspruchsberechtigten und der Sozialleistungsverwaltung. Es sieht drei Möglichkeiten vor: das aus der Sicht der Leistungsempfängenden interaktionslose **No-Stop-Shop-Verfahren**, die Interaktion über einen digitalen **One-Stop-Shop** für Sozialleistungen und die Interaktion über ein **physisches Frontoffice vor Ort**.

Der digitale Kanal ist der primäre Zugang zu Informationen, Leistungen, Bearbeitungsständen und digitaler Videoberatung. Die **Mehrkanal-Service-Architektur** für Sozialleistungen wird durch die mehrstufig auf Sozialleistungen spezialisierte Telefonberatung der zentralen Servicehotline 115 vervollständigt. Das örtliche Frontoffice ist vor allem auf die Bearbeitung komplexer Einzelfälle ausgerichtet und bietet darüber hinaus eine ganzheitliche Beratung und Zugang zu Sozialleistungen für Anspruchsberechtigte, denen der digitale Zugang schwerfällt oder die besonderen Beratungs- und Unterstützungsbedarf aufweisen. Die Kernaufgabe beider Elemente ist es, alle Sozialleistungsansprüche an jeweils einer Stelle zu koordinieren und den Leistungsvollzug zu steuern. Grundvoraussetzung des Zielbilds ist eine transparente und datengestützte Zuordnung zur Regel- und Einzelfallbetrachtung mithilfe entsprechender IT-Systeme. Die Koordination von Leistungsansprüchen bedeutet, dass Regelansprüche an die überörtliche und Einzelfallansprüche an den örtlichen Vollzug delegiert werden.

Die **Einzelfallbetrachtung** ist im Zielbild auf individuelle und Haushaltsmehrbedarfe begrenzt. Der Vollzug dieser Leistungen durch lokale Anlaufstellen ermöglicht den persönlichen Kontakt. Der überwiegende Teil der Leistungsansprüche wird als **pauschalierter Regelfall** behandelt und im Hintergrund durch den überörtlichen Vollzug (teil-)automatisiert administriert. Ziel sollte es sein, einen größtmöglichen Anteil der

pauschalierten Leistungen bzw. Leistungsbestandteile proaktiv (No-Stop-Shop) zu gewähren. Die Zuordnung der Leistungsbestandteile zum überörtlichen und örtlichen Vollzug erfolgt horizontal zwischen alltäglichem Regelbedarf und separat zu bemessendem Mehrbedarf.

Der direkte persönliche Kontakt zwischen Leistungsempfängenden und überörtlichem Vollzug ist im Zielbild auf den technischen Support, die maschinelle Kommunikation über den OSS und die Telefonberatung der zentralen Servicehotline 115 beschränkt. Maßgeblich ist eine technische Architektur, die dem **örtlichen Frontoffice** den ebenenübergreifenden Zugang zu allen relevanten Vorgangsdaten und den **Backoffice-Leistungen** ermöglicht.

Koordination und Interoperabilität zwischen örtlichen und überörtlichen Vollzugsstrukturen werden durch ein **hoch standardisiertes digitales Ökosystem der Sozialleistungsverwaltung** sichergestellt, das auf den Basisdiensten der föderalen E-Government-Infrastruktur und dem Plattformkern aus bestehenden Meldeverfahren und großen IT-Systemen (z. B. Rentenversicherung, BA) aufbaut. Gemeinsame Komponenten des Ökosystems ermöglichen u. a. synchrones Datenmanagement, automatisierte Einkommensprüfungen und einen sicheren Auszahlungsmechanismus. Das Setzen von technischen Standards und die Festlegung von zentralen Komponenten schaffen frühzeitig Sicherheit für Behörden und IT-Dienstleister. Intra- und interbehördlich führt ein standardisierter Datenaustausch zu Effizienzsteigerungen und dient der Einhaltung des Once-Only-Prinzips.

Die **Etablierung eines föderalen One-Stop-Shops** für Sozialleistungen hat hierbei nicht nur Auswirkungen auf die Zugänglichkeit für Anspruchsberechtigte, sondern ist auch der Ausgangspunkt für ein digitales Ökosystem für die

Sozialleistungsverwaltung. Die Festlegung auf ein bestehendes IT-System wie die Sozialplattform schafft nicht nur Planungssicherheit, sondern setzt auch den Rahmen für einen Stakeholder-übergreifenden Austausch zum Ausbau des Ökosystems. Maßgebliche Voraussetzung dafür ist eine langfristig gesicherte Finanzierung, die die Entwicklung weiterer Plattformkomponenten und die zügige Adaption durch Länder und Kommunen zulässt.

Um das Zielbild zu erreichen und eine nachhaltige Steuerung sicherzustellen, wird empfohlen, die Zuständigkeit für die Regelung aller Leistungen der sozialen Sicherung **in einem Bundesministerium** zu bündeln. Abbildung 24 zeigt diesen zentralen Aspekt auf der rechten Seite auf und ergänzt die beiden zentralen Funktionen: Schaffung eines einheitlichen Rechtsrahmens und verbindlicher Standards.

Fahrplan für eine zukunfts-feste Sozialleistungsverwaltung

Die organisatorischen und technischen Elemente einer zukunfts-festen Sozialleistungsverwaltung lassen sich nicht auf Knopfdruck etablieren. Die iterative Integration aller Leistungen der sozialen Hilfe und Förderung und der damit verbundene sukzessive Aufbau der Strukturen würden ermöglichen, das Vorhaben laufend zu evaluieren und geeignete Optimierungspotenziale zu implementieren. Der initiale Schritt sollte die **Schaffung eines einheitlichen und digitaltauglichen Rechtsrahmens** und die **Einführung verbindlicher Standards** sein. Darauf basierend würde die Überführung der Leistungen Kindergrundsicherung, Bürgergeld und Wohngeld in die zuvor beschriebenen Bedarfsebenen und gebündelten Behördenstrukturen erfolgen. Somit entstünde neben signifikanten Vereinfachungen auch die Grundlage für den sukzessiven Ausbau des Zielbildes. Erfolgsbestimmender Faktor ist die konsequente und einheitliche Steuerung dieses Vorhabens.

Dies sollte der Impuls dafür sein, bestehende Strukturen und Zuständigkeiten zu hinterfragen. Mit dem Blick auf die Bundestagswahl im Jahr 2025 ist es zielführend, die Institutionalisierung einer einheitlichen Steuerung in einem für die Regelungen der gesamten sozialen Sicherung zuständigen Bundesministerium in Betracht zu ziehen. Die anschließende Umsetzung einer neu sortierten Aufgabenverteilung in den Vollzugsbehörden erfordert hingegen einen längeren Planungshorizont. Jobcenter könnten in diesem Zuge als **Servicecenter für Arbeit und Soziales** ausgebaut werden. Vor allem die langfristige Etablierung dieser Servicecenter als örtliche Anlaufstellen mit ganzheitlichem Beratungsangebot sowie die flächendeckende Bündelung von Verrichtungsaufgaben im überörtlichen Vollzug benötigen tiefgreifende Eingriffe in die Strukturen der Sozialleistungsverwaltung, um Verbundeffekte zu erzielen. Ein (teil-)automatisierter Bundesvollzug von vollständig pauschalierten Leistungen hingegen ist ein Bestandteil des Gesamtsystems, der zumindest für bestimmte Leistungen kurz- bis mittelfristig positive Skaleneffekte ermöglicht.

Die Rolle der Kindergrundsicherung

Neben den inhaltlichen Zusammenhängen verdeutlicht Abbildung 24 die Bedeutung eines konsistenten organisatorischen und technischen Zielbildes als Grundlage für eine nachhaltige Reform des Gesamtsystems. Die Einführung eines regulatorischen Rahmens und die anschließende Umsetzung von Einzelmaßnahmen sollten der Zieldefinition nicht vorweggenommen werden. Anderenfalls können bestehende Pfadabhängigkeiten nicht gelöst werden. Dieser entscheidende Schritt des Konsolidierungsvorhabens Kindergrundsicherung wurde zum Zeitpunkt der Gutachtererstellung nicht angegangen. Vor diesem Hintergrund kommt das Gutachten im Abgleich mit dem dargestellten Zielbild u.a. zu folgenden Erkenntnissen:

- Die Komplexität des Leistungssystems wird nicht reduziert, insbesondere weil die parallelen Grundsicherungssysteme weiter bestehen bleiben.
- Die Komplexität, die sich aus der Vielzahl der Behörden ergibt, wird durch die geplante Schaffung neuer lokaler Strukturen erhöht.
- Die vollständige Bündelung der Leistung bleibt aus, da die tatsächlichen Bedarfe auf BuT in heterogenen örtlichen Strukturen verbleiben.
- Die Chance wurde nicht ergriffen, die zentrale Stellung der Leistung für die Etablierung übergreifender Datenübertragungsstandards und nachnutzbarer Basiskomponenten zu nutzen.
- Mit dem geplanten Kinderchancenportal soll dem digitalen Flickenteppich ein weiteres Informations- und Beratungsportal hinzugefügt werden.
- Das Automatisierungspotenzial des Kindergrundsicherungschecks wird nicht ausgeschöpft.

Die zentrale Bedeutung der Leistung für das Gesamtsystem hätte genutzt werden sollen, um über ein gemeinsames Zielbild eine grundlegende Reform anzustoßen. Trotz des fortgeschrittenen parlamentarischen Verfahrens empfiehlt das vorliegende Gutachten dringend, die Kindergrundsicherung zu nutzen, um die Grundlagen für eine effizientere und effektivere Sozialleistungsverwaltung zu schaffen, um dann nach der Bundestagswahl 2025 im Rahmen einer umfassenden Reform des Gesamtsystems umgesetzt zu werden. Insbesondere werden folgende Empfehlungen zur Aufnahme in das aktuelle Verfahren ausgesprochen:

1. **Auflösung der parallelen Grundsicherungssysteme** durch Umsetzung des Reformvorschlags des wissenschaftlichen Beirats des BMF.
2. **Bündelung des Leistungsvollzugs** bei der Familienkasse der BA und Übertragung der Beratung vor Ort auf die Jobcenter.
3. Definition eines verbindlichen und erweiterbaren **Übertragungsstandards** für den Datenaustausch zwischen der Familienkasse der BA und den Jobcentern sowie angrenzenden Behörden wie z.B. Unterhaltsvorschussstellen und Wohngeldstellen.
4. Umsetzung des digitalen Zugangs zur Kindergrundsicherung auf einem übergreifenden Transaktionsportal (kein Informations-/Beratungsportal) durch Nutzung bestehender Strukturen der **Sozialplattform**.
5. Bereitstellung der automatisierten Einkommensprüfung als **nachnutzbaren Basisdienst**.

Letztlich hat das Vorhaben Kindergrundsicherung das Potenzial, alle zentralen Elemente des eingeführten Zielbilds zu adressieren und einen daran ausgerichteten Umbau zu initiieren. Politik und Verwaltung sollten dies zum Anlass nehmen, die Debatte auf die Gesamtarchitektur des Systems auszuweiten und eine nachhaltige Reform einzuleiten.

The background of the page is a solid dark blue-grey color. It features two distinct patterns of wavy lines. The upper pattern consists of solid, thin lines that curve and overlap, creating a sense of depth and movement. The lower pattern consists of dotted, thin lines that also curve and overlap, mirroring the style of the upper pattern but with a different texture.

Literaturverzeichnis

Achert, W. et al. (2021): Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht. Der modulare Einkommensbegriff, (o.A.), (o.A.).

Althammer, J. et al. (2021): Lehrbuch der Sozialpolitik, Springer Gabler, Berlin Heidelberg.

Arbeits- und Sozialministerkonferenz (2023): Ergebnisprotokoll der Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder am 6.–7. Dezember 2023 in Berlin, <https://www.hamburg.de/contentblob/17969542/6b948e-87492ce0bb31f3ade45bc5ce26/data/ergebnisprotokoll-asmk-100-2023.pdf>, Abruf 31.1.2024

BA (o.D.): <https://web.arbeitsagentur.de/opal/kgo-antraggeburt-ui/auswahl>, Abruf 13.9.2023.

BA (o.D.b): <https://www.arbeitsagentur.de/arbeitslos-arbeit-finden/arbeitslosengeld/finanzielle-hilfen/arbeitslosengeld-anspruch-hoehe-dauer>, Abruf 22.11.2023.

BA (o.D.c): <https://web.arbeitsagentur.de/kiz/ui/start>, Abruf 22.11.2023.

BA (o.D.d): <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Grundlagen/Datenquellen/Datenstandard-XSozial/Datenstandard-XSozial-Nav.html>, Abruf 23.11.2023.

BA (o.D.e): <https://www.arbeitsagentur.de/fuer-menschen-aus-dem-ausland/sozialversicherung-in-deutschland>, Abruf 23.11.2023.

BA (o.D.f): <https://www.arbeitsagentur.de/familie-und-kinder/kinderzuschlag-verstehen/kinderzuschlag-anspruch-hoehe-dauer>, Abruf 8.12.2023.

BA (2022): <https://www.arbeitsagentur.de/news/kindergeldantrag-mit-elster>, Abruf 11.9.2023.

Barrutia, J. M.; Echebarria, C. (2021): Effect of the COVID-19 pandemic on public managers' attitudes toward digital transformation, (o.A.), (o.A.).

Bäcker, G. et al. (2020): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Ein Handbuch, Springer VS, Wiesbaden.

Becker, P. (2024): Vorrang/Nachrang von Sozialleistungen, Praxishandbuch, Luchterhand, Hürth.

BMAS (o.D.a): <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Grundsicherung-Buergergeld/Bildungspaket/bildungspaket.html>, Abruf 22.11.2023.

BMAS (o.D.b): <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Gesetzliche-Unfallversicherung/Unfallversicherung-im-Ueberblick/unfallversicherung-im-ueberblick.html>, Abruf 23.11.2023.

BMAS (o.D.c): <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Sozialhilfe/faq-sozialhilfe-regelbedarfsermittlung.html>, Abruf 6.12.2023.

BMAS (2016): Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe Kurzfassung mit Empfehlungen, (o.A.), (o.A.).

BMAS (2019): <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Rente-und-Altersvorsorge/Gesetzliche-Rentenversicherung/Fragen-und-Antworten-Muetterrente/faq-muetterrente.html>, Abruf 24.11.2023.

BMAS (2021): <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Sozialhilfe/Leistungen-der-Sozialhilfe/leistungen-der-sozialhilfe-art.html#docf437a09c-5acd-4184-8466-9308f9c11f03bodyText4>, Abruf 22.11.2023.

BMAS (2022): <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Meldungen/2022/sozialplattform-online.html>, Abruf 23.11.2023.

BMAS (2023a): <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Grundsicherung-Buergergeld/Leistungen-und-Bedarfe-im-Buergergeld/bedarfsgemeinschaft-haushaltsgemeinschaft.html>, Abruf 23.11.2023.

BMAS (2023b): <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Grundsicherung-Buergergeld/Leistungen-und-Bedarfe-im-Buergergeld/leistungen-und-bedarfe-im-buergergeld.html#doc5790d24f-5902-41f7-ab75-d31bf87ea-183bodyText2>, Abruf 22.11.2023.

BMF (o.D.a): <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2023/06/Inhalte/Abschnitt-3-Analysen/3-3-once-only-prinzip.html>, Abruf 29.11.2023.

BMF (o.D.b): [https://www.bmf.gv.at/ministerium/aufgaben-und-organisation/Stammzahlenregisterbehoerde/Bereichsspezifische-Personenkennzeichen-\(bPK\)/Beschreibung-von-bereichsspezifischen-Personenkennzeichen.html](https://www.bmf.gv.at/ministerium/aufgaben-und-organisation/Stammzahlenregisterbehoerde/Bereichsspezifische-Personenkennzeichen-(bPK)/Beschreibung-von-bereichsspezifischen-Personenkennzeichen.html), Abruf 24.11.2023.

BMF (2023): Reform der Grundsicherung. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen Stellungnahme 05/2023 vom 7. September 2023, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Ministerium/Wissenschaftlicher-Beirat/Gutachten/reform-der-grundsicherung.pdf?__blob=publicationFile&v=5, Abruf 30.1.2024

BMFSFJ (2020): <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/kabinett-beschliesst-digitale-familienleistungen-gesetz-156788#:~:text=AmProzent2024.Prozent20JuniProzent20hatProzent20dasProzent20BundeskabinettProzent20nunProzent20ein,undProzent20GeburtsanzeigeProzent20-Prozent20sowieProzent20ElterngeldProzent20undProzent20Kindergeld-Prozent20beantragen.,> Abruf 12.10.2023.

BMFSFJ (2021): Neunter Familienbericht. Eltern sein in Deutschland; (o.A.), (o.A.).

BMFSFJ (2023a): <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/familienleistungen/freibetraege-fuer-kind-der/freibetraege-fuer-kinder-73890>, Abruf 22.11.2023.

BMFSFJ (2023b): <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/familienleistungen/kindergrundsicherung/fragen-und-antworten-zur-kindergrundsicherung-230378>, Abruf 6.12.2023.

BMFSFJ (2023c): <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/familienleistungen/die-neue-kindergrundsicherung-eine-leistung-fuer-alle-kinder-228230>, Abruf 23.11.2023.

BMFSFJ (2023d): <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/interministerielle-arbeitsgruppe-kindergrundsicherung-konstituiert-sich-194724>, Abruf 23.11.2023.

BMFSFJ (2023e): <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/gesetze/gesetz-zur-einfuehrung-einer-kindergrundsicherung-und-zur-aenderung-weiterer-bestimmungen-bundeskindergrundsicherungsgesetz-bkg--230650>, Abruf 23.11.2023.

BMFSFJ (2023f): Referentenentwurf. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung und zur Änderung weiterer Bestimmungen, (o.A.), (o.A.).

BMFSFJ (2023g): <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/reden-und-interviews/lisa-paus-kindergrundsicherung-ab-2025-208168>, Abruf 24.1.2024.

BMG (2023): <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/pflege/online-ratgeber-pflege/die-pflegeversicherung>, Abruf 23.11.2023.

BMI (o.D.a): <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsmodernisierung/portalverbund/portalverbund-node.html>, Abruf 24.11.2023.

BMI (2006): Regierungsprogramm. Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen; (o.A.), (o.A.).

BMI (2016): Bericht der Bundesregierung zur Verzichtbarkeit der Anordnungen der Schriftform und des persönlichen Erscheinens im Verwaltungsrecht des Bundes, (o.A.), (o.A.).

BMI (2020): <https://www.digitale-verwaltung.de/SharedDocs/kurzmeldungen/Webs/DV/DE/2020/digitale-familienleistung-tritt-in-kraft.html>, Abruf 30.11.2023.

BMI (2021a): https://www.digitale-verwaltung.de/SharedDocs/kurzmeldungen/Webs/DV/DE/2021/02_golive_bundesportal.html, Abruf 23.11.2023.

BMI (2021b): <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2021/04/registermodernisierungsgesetz-verkuendet.html>, Abruf 23.11.2023.

BMI (2021c): Evaluierung des Gesetzes zur Anpassung des Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680, (o.A.), (o.A.).

BMI (2022): Portalverbund mit Bundesportal und Nutzerkonten. Zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, (o.A.), (o.A.).

BMI (2023a): https://www.digitale-verwaltung.de/SharedDocs/kurzmeldungen/Webs/DV/DE/2023/03_arbeitsagentur.html, Abruf 23.11.2023.

BMI (2023b): BundID – Funktionen und Vorteile auf einen Blick, (o.A.), (o.A.).

BMI (2023c): <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2023/05/ozg-kabinett.html>, Abruf 23.11.2023.

BMI (2023d): Eckpunkte für eine moderne und zukunftsgerichtete Verwaltung, (o.A.), (o.A.).

BMJ (2023): https://www.bmj.de/DE/themen/gesellschaft_familie/ehe_nichteheliche_gemeinschaft/verantwortungsgemeinschaft/verantwortungsgemeinschaft_node.html, Abruf 24.11.2023

BMWK (2021): <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/2021/03/kapitel-1-12-neue-wege-bei-der-finanzierung-der-sozialversicherung.html>, Abruf 5.12.2023.

Bogumil, J., Kuhlmann, S., Gerber, S., Schwab, C. (2019). Bürgerämter in Deutschland: Organisationswandel und digitale Transformation. 10.5771/9783748901778.

Bogumil, J., Kuhlmann, S., Heuberger, M., & Marienfeldt, J. (2022). Bürgernahe Verwaltung digital?: I-KFZ und digitaler Kombiantrag: Elternleistungen im Praxistest. Friedrich-Ebert-Stiftung.

Bogumil, J. (2022). Im Dickicht kommunaler Sozialverwaltungen. In Gesellschaft und Politik verstehen – Festschrift für Frank Nullmeier, Hrsg. Martin Nonhoff, Tanja Klenk, Tanja Pritzlaff-Scheele, Sebastian Haunss, 545–562. Frankfurt/M.: Campus.

Bogumil, J.; Gräfe, P. (2022), in: Neu, C. (Hrsg.): Handbuch Daseinsvorsorge Ein Überblick aus Forschung und Praxis, VKU Verlag, Berlin.

Bogumil, J., Kuhlmann, S. (2022): Verwaltungsverflechtung als „missing link“ der Föderalismusforschung: Administrative Bewältigung der Flüchtlingskrise im deutschen Mehrebenensystem. der moderne Staat 15:84–108. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.06>.

Bogumil, J., Gräfe, P. (2022): Digitalisierung der kommunalen Sozialverwaltung. Eine Untersuchung am Beispiel des Kreises Recklinghausen. ZEFIR-Materialien, Bd. 21. Bochum. <https://doi.org/10.46586/rub.zefir.242.219>

Bogumil, J., Gräfe, P. (2023). Verwaltungsverflechtungen im föderalen System. Politische Vierteljahresschrift <https://doi.org/10.1007/s11615-023-00525-8>

Böhmer, M. et al. (2014): Endbericht Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland, (o.A.), (o.A.).

Bothfeld, S.; Sesselmeier, W. (2009), in: Bogedan, C. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Bothfeld, S. (2023), in: Legrand, J. et al. (Hrsg.): Sicher und klimafest: Der deutsche Sozialstaat vor einer doppelten Herausforderung, Transformation und Emanzipation, Springer VS, Wiesbaden.

Braun Binder, Prof. Dr. N. et al. (2021): Einsatz Künstlicher Intelligenz in der Verwaltung: rechtliche und ethische Fragen, (o.A.), (o.A.).

Brown, A. et al. (2017): Appraising the impact and role of platform models and Government as a Platform (GaaP) in UK Government public service reform: towards a Platform Assessment Framework (PAF), Government Information Quarterly, 34 (2), <http://doi.org/10.1016/j.giq.2017.03.003>.

Buchhaltungsagentur des Bundes (o.D.a): <https://www.buchhaltungsagentur.gv.at/>, Abruf 24.11.2023.

Buchhaltungsagentur des Bundes (o.D.b): https://www.buchhaltungsagentur.gv.at/ueber_uns/, Abruf 24.11.2023.

Bund.de (o.D.): <https://verwaltung.bund.de/portal/DE/ueber>, Abruf 6.12.2023.

Bundesnetzagentur (o.D.): <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Allgemeines/DieBundesnetzagentur/SharedServiceCenter/start.html>, Abruf 23.11.2023.

Bundesnetzwerk Jobcenter (o.D.): Jobcenter der Zukunft, (o.A.), (o.A.).

Bundesrechnungshof (o.D.): <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2023/onlinezugangsgesetz.html>, Abruf 30.11.2023.

Bundesrechnungshof (2023): Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes. Steuerung und Koordinierung, (o.A.), (o.A.).

Bundessozialgericht (2023): https://www.bsg.bund.de/DE/Gericht/Organigramm/organigramm_node.html, Abruf 22.11.2023.

Bundesverwaltungsamt (2021): <https://www.bva.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/registermodernisierungsbehoerde.html>, Abruf 28.11.2023.

Bundesverwaltungsamt (2023): https://www.bva.bund.de/DE/Home/home_node.html, Abruf 6.12.2023.

Bundeszentrale für politische Bildung (o.D.a): <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/lexikon-der-wirtschaft/20660/sozialversicherung/>, Abruf 23.11.2023.

Bundeszentrale für politische Bildung (o.D.b): <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/politiklexikon/18226/soziale-sicherung/>, Abruf 30.11.2023.

Bundeszentrale für politische Bildung (2009): <https://www.bpb.de/themen/politisches-system/24-deutschland/40432/bund-laender-und-kommunen/>, Abruf 30.11.2023.

Bundeszentrale für politische Bildung (2014): <https://www.bpb.de/themen/familie/familienpolitik/193715/familienpolitische-geldleistungen/#node-content-title-2>, Abruf 22.11.2023.

Bundeszentrale für politische Bildung (2021a): <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/datenreport-2021/politische-und-gesellschaftliche-partizipation/330243/verstaendlichkeit-von-behoerdlichen-dokumenten/>, Abruf 22.11.2023.

Bundeszentrale für politische Bildung (2021b): <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/datenreport-2021/politische-und-gesellschaftliche-partizipation/330234/zufriedenheit-mit-der-oeffentlichen-verwaltung/>, Abruf 30.11.2023.

Citizens Advice (2022): <https://www.citizensadvice.org.uk/benefits/universal-credit/claiming/applying-for-universal-credit/>, Abruf 20.10.2023.

Cordella, A.; Paletti, A. (2019): Government as a platform, orchestration, and public value creation: the Italian case, (o.A.), (o.A.).

Deutsche Rentenversicherung (o.D.): https://www.dsrv.info/de/Navigation/20_Unsere_Verfahren/01_Nationaler_Datenaustausch/Nationaler_Datenaustausch_index_node.html, Abruf 23.11.2023.

Deutsche Rentenversicherung (2021): Rentenversicherung-Bescheinigungen elektronisch anfordern und annehmen (rvBEA) nach § 108 Abs. 2 SGB IV und § 108a SGB IV. Verfahrensbeschreibung, (o.A.), (o.A.).

Deutscher Bundestag (1973): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Sozialgesetzbuchs (SGB) – Allgemeiner Teil –, (o.A.), (o.A.).

Deutscher Bundestag (2020): Bürgerservicestellen im Bereich der Sozialversicherung. Verfassungsrechtliche Anforderungen, (o.A.), (o.A.).

Deutscher Bundestag (2022a): Antwort der Bundesregierung. Situation während der Schwangerschaft beim Mutterschutz und nach der Geburt eines Kindes beim Elterngeld, (o.A.), (o.A.).

Deutscher Bundestag (2022b): <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-914308>, Abruf 24.11.2023.

Deutscher Bundestag (2023a): Zur Frage der Harmonisierung des Begriffs „Einkommen“, (o.A.), (o.A.).

Deutscher Bundestag (2023b): Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung, (o.A.), (o.A.).

Deutscher Bundestag (2023c): <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw13-pa-digitales-ki-938580>, Abruf 24.11.2023.

Deutscher Bundestag (2023d): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung (OZG-Änderungsgesetz – OZGÄndG), (o.A.), (o.A.).

Developers Italia (o.D.): <https://developers.italia.it/it/come-lo-uso>, Abruf 24.11.2023.

Di Giulio, M.; Vecchi, G. (2021): Implementing digitalization in the public sector. Technologies, agency, and governance, 38 (2), <https://doi.org/10.1177/09520767211023283>.

Digital Hamburg (o.D.): <https://digital.hamburg.de/digitale-stadt/modul-f-11276>, Abruf 23.11.2023.

Djeffal, C. (o.D.): Künstliche Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung, Berichte des NEGZ, Nr. 3, <https://doi.org/10.30418/2626-6032.2021.17>.

Drucker, P. F. (1977): An introductory view of management, Harper's College Press, New York.

e-Estonia (o.D.a): <https://e-estonia.com/>, Abruf 24.11.2023.

e-Estonia (o.D.b): <https://e-estonia.com/story/>, Abruf 24.11.2023.

e-Estonia (o.D.c): <https://e-estonia.com/solutions/interoperability-services/x-road/>, Abruf 24.11.2023.

Eichenhofer, E. (2021): Sozialrecht, Mohr Siebeck, Tübingen.

Etscheid, J. (2018), in: Mohabbat Kar, R. et al. (Hrsg.): Automatisierung in der Verwaltung, Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme Fokus, Berlin.

EUR-Lex (o.D.): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEXProzent3A52021PC0206>, Abruf 24.11.2023.

Europäisches Parlament (2023): <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/society/20230601STO93804/ki-gesetz-erste-regulierung-der-kunstlichen-intelligenz>, Abruf 24.11.2023.

Fischer, T. M.; Sterzenbach, S. (2006): ZP-Stichwort: Shared Service Centers, Zeitschrift für Planung & Unternehmenssteuerung, 17 (1), <https://doi.org/10.1007/s00187-006-0161-y>.

FITKO (2022): Marktplatz für EfA-Leistungen ist gestartet, (o.A.), (o.A.).

Forster, F. (2021): Digitale Familienleistungen: Das Projekt „ELFE“ der Hansestadt Bremen, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Digitalisierung in der Sozialverwaltung, 4/2021.

Fraunhofer Fokus (2022): <https://www.fokus.fraunhofer.de/de/dps/projekte/MODUL-F>, Abruf 23.11.2023.

Freie Hansestadt Bremen (o.D.a): <https://www.finanzen.bremen.de/digitalisierung/smartgov-made-in-bremen/xfamilie-105181>, Abruf 23.11.2023.

Freie Hansestadt Bremen (o.D.b): <https://www.xoev.de/osci-xta-3355>, Abruf 23.11.2023.

Freie Hansestadt Bremen (o.D.c): <https://www.xoev.de/osci-xta/xta-4835>, Abruf 23.11.2023.

Fritze, A.-K. (2013): Shared Service Center, Controlling-Zeitschrift für erfolgsorientierte Unternehmensbetreuung, 3, https://doi.org/10.15358/0935-0381_2013_3.

Gäßler, I. et al. (2022), in: Vajna, S. (Hrsg.): Integrated Design Engineering. Interdisziplinäre und ganzheitliche Produktentwicklung, Springer Vieweg, Wiesbaden.

Gathmann, C. et al. (2023): Arbeitsmarktdaten: Gesetzesänderung gefordert, Wirtschaftsdienst, 11, <https://doi.org/10.2478/wd-2023-0203>.

Gemeinsam online (o.D.): <https://serviceportal.gemeinsamonline.de/Onlinedienste/Service/Entry?id=KombiFam&location=>, Abruf 14.9.2023.

GOV.UK (o.D.a): <https://www.gov.uk/universal-credit>, Abruf 20.10.2023.

GOV.UK (o.D.b): <https://www.gov.uk/browse/benefits>, Abruf 23.10.23.

GOV.UK (o.D.c): <https://insidegovuk.blog.gov.uk/?url=httpsProzent3AProzent2FProzent2Finsidegovuk.blog.gov.ukProzent2F2021Prozent2F09Prozent2F09Prozent2Fplatforms-and-services-the-gov-uk-architecture-strategyProzent2F>, Abruf 24.11.2023.

GOV.UK (o.D.d): <https://www.gov.uk/service-toolkit>, Abruf 24.11.2023.

GOV.UK (o.D.e): <https://www.gov.uk/digital-marketplace>, Abruf 24.11.2023.

GOV.UK (o.D.f): <https://sharedservices.blog.gov.uk/about/>, Abruf 24.11.2023.

GOV.UK (o.D.g): <https://www.api.gov.uk/gds/gov-uk-pay/#gov-uk-pay>, Abruf 6.12.2023.

GOV.UK (2021): <https://sharedservices.blog.gov.uk/2021/03/10/matthew-coats-introduces-government-business-services-and-the-shared-services-strategy-for-government/>, Abruf 24.11.2023.

Graßhoff, G.; Renker, A. (2018), in: Schröer, W. (Hrsg.): Soziale Arbeit. Eine elementare Einführung, Springer VS, Wiesbaden.

Hamburg (2022): <https://www.hamburg.de/contentblob/13936710/5343c0a4de5b680aaa-053a40b6995ddd/data/download-hinweise-onlineservice.pdf>, Abruf 15.9.2023.

Haufe Online Redaktion (2023): https://www.haufe.de/oefffentlicher-dienst/digitalisierung-transformation/bundesregierung-will-ki-anwendung-in-der-verwaltung-ermoeneglichen_524786_604228.html, Abruf 24.11.2023.

- Hauptfleisch, K. (2015): https://www.com-magazin.de/praxis/business-it/zentrale-versus-dezentrale-it-infrastruktur-968695.html?page=1_pro---contra-dezentrale-oder-zentrale-it-strukturen, Abruf 24.11.2023.
- Hellmers, J. et al. (2011): Personas für das wissenschaftliche Internetportal ScattPort zum Thema Lichtstreuung, (o.A.), (o.A.).
- HM Government (2012): Next Generation Shared Services, (o.A.), (o.A.).
- Tiessen, J. et al. (2019), in: ProPress Verlagsgesellschaft (Hrsg.): Trendreport Digitaler Staat. Digitalisierung der Verwaltung: ein Hürdenlauf, Behörden Spiegel, Bonn.
- Ibach, A. (2021): Die systematische Verflechtung des Sozialstaats und die daraus resultierenden Verwaltungskosten. Eine Untersuchung am Beispiel der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Logos Verlag, Berlin.
- Informationstechnikzentrum Bund (o.D.a): <https://www.itzbund.de/DE/dasitzbund/ueber-uns/ueber-uns.html>, Abruf 23.11.2023.
- Informationstechnikzentrum Bund (o.D.b): <https://www.itzbund.de/DE/digitalemission/datenschutz/datenschutz.html>, Abruf 24.11.2023.
- Interkommunales.NRW (o.D.): <https://interkommunales.nrw/projekt/shared-service-center-digitale-postbearbeitung/>, Abruf 6.12.2023.
- IT-Planungsrat (2020): <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2020-20>, Abruf 23.11.2023.
- IT-Planungsrat (2021), in: FITKO (Hrsg.): Strategie zur Stärkung der Digitalen Souveränität für die IT der Öffentlichen Verwaltung, (o.A.), (o.A.).
- Jahn, S. et al. (2022), in: Initiative D21, Technische Universität München Fakultät für Informatik (Hrsg.): eGovernment Monitor 2022, (o.A.), (o.A.).
- Jahns, J.-U. (2015): <https://www.server-lesen.de/streiflichter/ein-taktiker-erfand-den-sozialstaat.html>, Abruf 24.11.2023.
- Klenk, T. et al. (2020): Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung, Springer VS, Wiesbaden.
- Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (o.D.): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, (o.A.), (o.A.).
- Kuhlmann, S./Kühn, H./Danken, T. (2020): Digitale Governance im Bundesstaat: föderale Architektur, kommunale Umsetzung und Perspektiven einer neuen Staatskunst, in: Lühr, H. (Hrsg.): Digitale Daseinsvorsorge. Bremer Gespräche zur digitalen Staatskunst, Bremen, S. 131–140.
- Kuhlmann, S., Heuberger, M. (2023) Digital transformation going local: implementation, impacts and constraints from a German perspective, Public Money & Management, 43:2, 147–155, DOI: 10.1080/09540962.2021.1939584
- Kuhn, P.; Balta, D. (2023), in: Nationales E-Government Kompetenzzentrum (Hrsg.): Government as a Platform in Deutschland, (o.A.), (o.A.).
- Kuhn, P. et al. (2021), in: fortiss (Hrsg.): Verwaltung. Digitalisierung. Plattform. Kurzstudie zur Koordination und Gestaltung der deutschen Verwaltungsdigitalisierung mit Plattformökosystemen, (o.A.), (o.A.).
- Langmann, C., Turi, D. (2021), Grundlagen zu Robotic Process Automation (RPA). In: Robotic Process Automation (RPA)-Digitalisierung und Automatisierung von Prozessen, Springer Gabler, Wiesbaden.
- Lefebvre L., Vitorisz T. (2007): The Meaning of Social Efficiency, Review of Political Economy, 19 (2), <https://doi.org/10.1080/09538250701256672>.
- Leitner, S. (2022): Wohlfahrtsstaat und Infrastruktur – das Soziale organisieren. Soziale Passagen 14, 23–40. <https://doi.org/10.1007/s12592-022-00420-w>
- Lin, X., Afzaal, M., Aldayel, H.S. Syntactic complexity in legal translated texts and the use of plain English: a corpus-based study. Humanities and Social Sciences Community 10, 17 (2023). <https://doi.org/10.1057/s41599-022-01485-x>
- Malvone, V., Murano, A. (2023): Multi-Agent Systems, 20th European Conference, EUMAS 2023, Italy
- Mergel, I. et al. (2019): Defining digital transformation: Results from expert interviews, Government Information Quarterly, 36 (4), <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>.

Mietzner, D. (2009): Begriff, Nutzen und Funktionen von Szenarien. In: Strategische Vorausschau und Szenarioanalysen. Gabler. https://doi.org/10.1007/978-3-8349-8382-4_4

Möller, R. (2022): Finanzierung und Organisation des Sozialstaates, Springer Gabler, Wiesbaden.

NKR (2021): https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Gutachten/2021-digitale-verwaltung-braucht-digitaltaugliches.pdf?__blob=publicationFile&v=7, Abruf 30.1.2024

NKR (2023): https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/2023_NKR_Jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1, Abruf 30.1.2024

Oesterreich.gv.at (2023): <https://www.oesterreich.gv.at/id-austria.html>, Abruf 24.11.2023.

O'Reilly, T. (2011): Government as a Platform, Innovations: Technology, Governance, Globalization, 6 (1), https://doi.org/10.1162/INOV_a_00056.

OZG.Brandenburg (o.D.): <https://ozg.brandenburg.de/ozg/de/fragen-antworten/>, Abruf 28.11.2023.

Pruss, J. (2022): https://www.kommune21.de/meldung_38394_Das+Ende+der+Papier-ProzentC3Prozent84ra.html, Abruf 23.11.2023.

Republic of Estonia (2023): <https://www.ria.ee/en/state-information-system/central-platforms-provision-public-services/state-portal-eestiee>, Abruf 24.11.2023.

Rickens, C. et al. (2019): <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/sozialleistungen-rente-gesundheit-die-vollkasko-republik-wie-deutschland-seine-buerger-gaengelt/23955014.html>, Abruf 11.12.2023.

Riigiportaal EESTI.EE (o.D.): www.eesti.ee, Abruf 24.11.2023.

Ringeisen, P. et al. (2018): Automatisierung und Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung: digitale Verwaltungsassistenten als neue Schnittstelle zwischen Bevölkerung und Gemeinwesen, (o.A.), (o.A.).

Röhl, Dr. K.-H. (2023), in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland. Der Stand zum Zielzeitpunkt des Online-zugangsgesetzes Anfang 2023, (o.A.), (o.A.).

Rudzio, K. (2023): <https://www.zeit.de/2023/45/arbeiten-sozialleistungen-finanzen-buergergeld-arbeitskraeftemangel>, Abruf 11.12.2023.

Ruland, Prof. Dr. F.; Becker Prof. Dr. U. (2022), in: Axer, Prof. Dr. P. (Hrsg.): Sozialhandbuch, Nomos, Baden-Baden.

Saal, L. K. (2016): Equity in Assistance? Usability of a U.S. Government Food Assistance Application. Literacy Research: Theory, Method, and Practice, 65(1), 283–299, <https://doi.org/10.1177/2381336916661520>

Safar, M. (o.D.): <https://weissenberg-group.de/egovernment-rpa-in-der-oeffentlichen-verwaltung/>, Abruf 24.11.2023.

Schaefer, C.; Rottmann, O. (2022), in: Neu, C. (Hrsg.): Handbuch Daseinsvorsorge. Ein Überblick aus Forschung und Praxis, VKU Verlag, Berlin.

Scholta, H. et al. (2019): From one-stop shop to no-stop shop: An e-government stage model, Government Information Quarterly, 36 (1), <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.11.010>.

Schuppan, T. (2019): Handbuch zur Verwaltungsreform. Shared Service Center, Springer VS, Wiesbaden.

Schwertsik, Dr. A. R. (2013), in: Krcmar, Prof. Dr. H. (Hrsg.): IT-Governance als Teil der organisationalen Governance: Ausgestaltung der IT-Entscheidungsrechte am Beispiel der öffentlichen Verwaltung, Springer Gabler, Wiesbaden.

Servicestelle Personal beim Kreis Warendorf (o.D.): <https://www.servicestelle-personal.de/servicestelle-personal/startseite>, Abruf 28.11.2023.

Shared Services for Government (2021): Civil Service Networks (civil-service-careers.gov.uk), Abruf 24.11.2023.

Shuy, R.W. (1998): Bureaucratic language in government and business. Georgetown University Press, Washington.

Siems, D. (2020): <https://www.welt.de/wirtschaft/article222203630/Keine-Einkommensverluste-Wie-der-deutsche-Sozialstaat-in-der-Krise-alle-Haerten-abfedert.html>, Abruf 7.12.2023.

Sozialplattform (o.D.a): <https://sozialplattform.de/>, Abruf 23.11.2023.

Sozialplattform (o.D.b): <https://sozialplattform.de/inhalt/fragen-zur-bundid>, Abruf 23.11.2023.

Sozialplattform, Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (o.D.): Anbindungsleitfaden für die Sozialplattform am Beispiel des EfA-Online-Dienstes Hilfe zum Lebensunterhalt, (o.A.), (o.A.).

Suding, K. (2019): <https://www.wiwo.de/my/politik/deutschland/vier-aenderungsvorschlaege-unser-sozialstaat-teuer-ineffizient-und-ungerecht/24048014.html>, Abruf 11.12.2023.

Statistisches Bundesamt (2021): https://www.amtlich-einfach.de/DE/Ergebnisse/Buerger2021/Ueberblick_node.html, Abruf am 24.1.2024.

Strüngmann, D. (2020): Akzeptanz der öffentlichen Verwaltung bei Bürgerinnen und Bürgern, Springer Fachmedien, Wiesbaden.

Thapa, B.; Sagkal, H. U. (2021): <https://www.oeffentliche-it.de/-/robotische-prozessautomatisierung>, Abruf 24.11.2023.

Tuul, H. (2021): <https://investinestonia.com/how-estonia-is-using-digital-twins-to-revolutionise-construction-production-and-even-presentations/>, Abruf 24.11.2023.

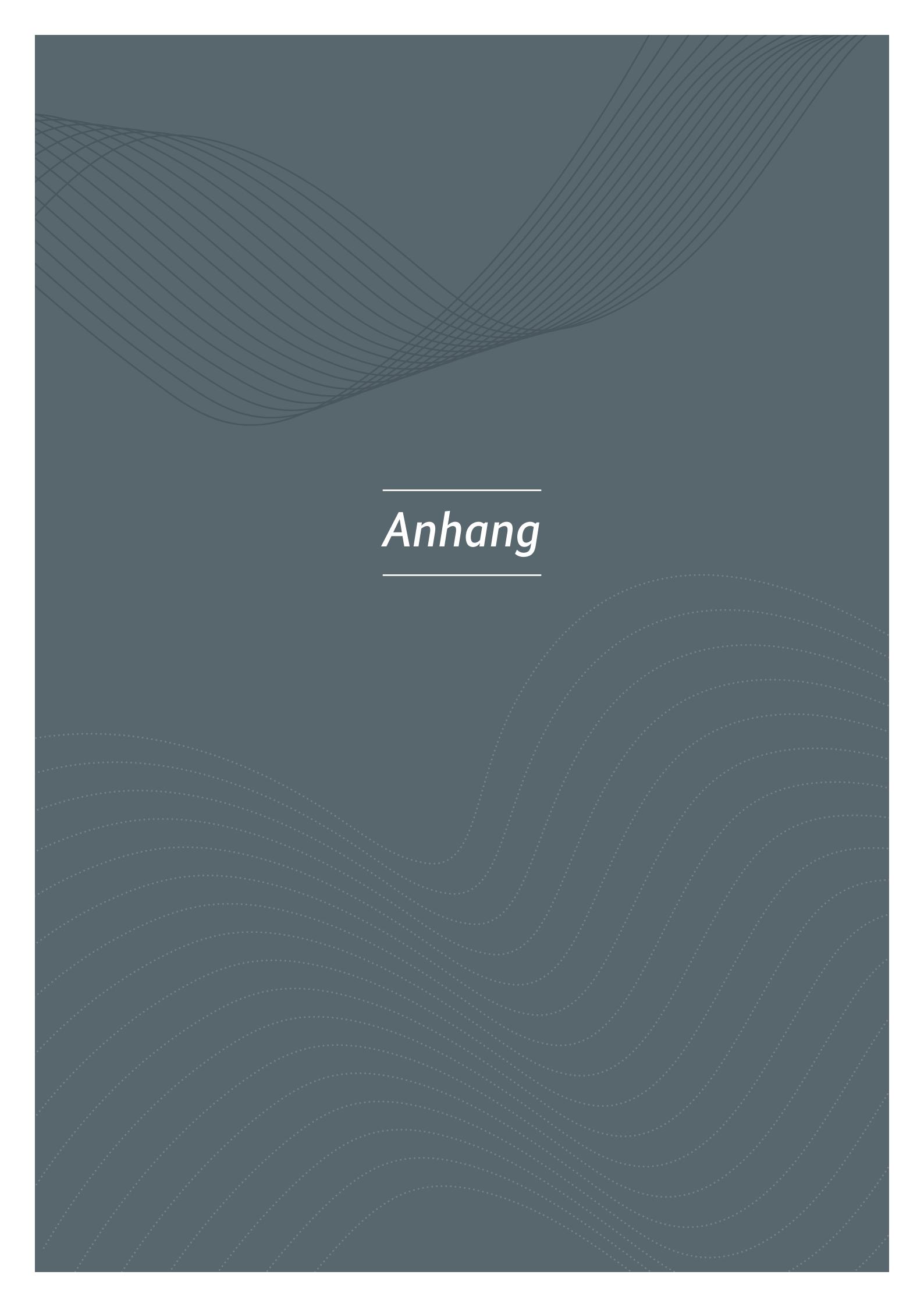
United Nations (2022): E-Government Survey 2022. The Future of Digital Government, (o.A.), (o.A.).

Von Gehlen, D. (2020): <https://www.sueddeutsche.de/digital/digitalisierung-politik-kommentar-1.5112615>, Abruf 11.12.2023.

Williamson, B. (2014): Knowing public services: Cross-sector intermediaries and algorithmic governance in public sector reform, *Public Policy and Administration*, 29 (4), <https://doi.org/10.1177/0952076714529139>.

Wirtschafts-Service-Portal.NRW (2022): <https://service.wirtschaft.nrw/hilfe/efa/nachnutzung/mitnutzung/mitnutzung-ueberblick/>, Abruf 28.11.2023.

Zidane, Y. J.-T.; Olsson N. O. E. (2017): Defining project efficiency, effectiveness and efficacy, *International Journal of Managing Projects in Business*, 10 (3), <https://doi.org/10.1108/IJMPB-10-2016-0085>.

The background is a solid dark blue-grey color. It features two main abstract patterns: a series of thin, solid, wavy lines in the upper half that create a sense of depth and movement, and a series of thin, dotted, wavy lines in the lower half that mirror the style of the upper pattern. The word 'Anhang' is centered in the middle of the page, flanked by two horizontal white lines.

Anhang

Methodik

Im vorliegenden Gutachten wurden die folgenden methodischen Ansätze angewendet.

Personas

Zur Veranschaulichung der Komplexität der bestehenden Verwaltungsstrukturen und Leistungszuschnitte (vgl. Abschnitt 2.4) wurde auf die Methodik von Personas zurückgegriffen. Allgemein beschreiben Personas fiktive, aber realistische Personen als Vertretung für jeweils eine Adressatengruppe. Sie zeichnen sich durch spezifische Merkmale zur jeweiligen Lebenslage aus. Der Detailgrad kann unterschiedlich hoch sein. Es wird kein Anspruch auf eine vollständige Abbildung der Personen erhoben.³⁰¹

In diesem Gutachten wurden drei Familien-Personas entworfen, um realitätsnahe Fallbeispiele herzustellen. Die drei Personas sind nicht repräsentativ. Sie illustrieren die Schwierigkeiten von Familien, sich durch die Sozialleistungslandschaft zu navigieren. Anhand der Familien-Personas und ihrer Lebenslagen sowie der daraus entstehenden Ansprüche werden Leistungsabhängigkeiten³⁰² und Behördenzuständigkeiten aufgezeigt und deren Auswirkung untersucht.

Interviews

Zur Analyse des Ist-Zustandes wurden 23 Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern aus Verwaltung (Bundes-, Landes- und Kommunalebene), Wirtschaft, Verbänden und Vereinen im Zeitraum von August bis Oktober 2023 geführt. Die Durchführung der Gespräche erfolgte im Rahmen von 21 semistrukturierten Interviews und zwei semistrukturierten Workshops. Für die Interviews wurde jeweils ein thematisch

variierender Fragenkatalog mit offenen Fragen genutzt. In den Workshops wurde ein offenes Gedankenspiel mit freiem Diskussionsraum angewandt.

Die Ausrichtung der Fragen lag auf den aktuellen technischen, rechtlichen und organisatorischen Herausforderungen im Zusammenhang mit familienorientierten Sozialleistungen. Der zeitliche Umfang der Interviews belief sich jeweils auf 45 bis 60 Minuten, die Dauer der Workshops auf 60 und 120 Minuten. Die Protokollierung der Gespräche erfolgte nicht auditiv, sondern durch umfassende Protokolle und in anonymisierter Form.

Szenariotechnik

Die Szenariotechnik wird genutzt, um divergierende und hypothetische Umsetzungsszenarien zu beschreiben. Das Szenario-Technik-Modell wurde erstmalig von Kahn und Wiener 1967 definiert und findet heute in Politik, Wissenschaft und Wirtschaft Anwendung.³⁰³ Das Konzept erlaubt es, verschiedenen potenziellen Entwicklungspfaden zu folgen und diese anhand bestimmter Parameter zu entwickeln. Vor diesem Hintergrund werden im vorliegenden Gutachten drei potenzielle Zukunftsszenarien dargestellt. Es werden organisatorische und technische Ausgestaltungsvarianten der Kindergrundsicherung unter Verwendung der Szenariotechnik analysiert und bewertet.

³⁰¹ Vgl. Hellmers et al. (2011).

³⁰² Im Rahmen der Betrachtung verschiedener Sozialleistungen wird auch über den Vor- und Nachrang von Sozialleistungen gesprochen. Die Sozialleistung Hilfe zum Lebensunterhalt ist bspw. eine nachrangige Sozialleistung. Sie wird nur gewährt, wenn keine Ansprüche auf andere Sozialleistungen (z. B. das Bürgergeld) den Bedarf decken können.

³⁰³ Vgl. Mietzner (2009). Gäßler et al. (2022).

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Grundprinzipien und Regelungsbereiche der sozialen Sicherung	16
Abbildung 2	Ein Sanierungsfall? Das „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“	18
Abbildung 3	Übersicht Sozialgesetzbuch.....	22
Abbildung 4	Verhältnisarten zwischen Sozialleistungen	24
Abbildung 5	OZG Reifegradmodell.....	26
Abbildung 6	Übersicht der Herausforderungen im Status quo	31
Abbildung 7	Zweigeteilte Grundsicherung	32
Abbildung 8	„Die klassische Familie“	42
Abbildung 9	„Der alleinerziehende Vater mit pflegebedürftiger Mutter“	43
Abbildung 10	„Die Patchworkfamilie“	45
Abbildung 11	Übersicht Ergebnisse Familien-Personas	46
Abbildung 12	Teilautomatisierung eines Prozesses	50
Abbildung 13	Übersicht in- und ausländische Best Practices	57
Abbildung 14	Leistungsbestandteile der Kindergrundsicherung gem. Gesetzentwurf vom 27.09.2023.....	73
Abbildung 15	Angrenzende Leistungen zum Kinderzusatzbetrag gem. Gesetzesentwurf der Kindergrundsicherung	74
Abbildung 16	Einordnung der Szenarien: hypothetische Zukunftsbilder	76
Abbildung 17	Übersicht Szenario A: Alles unter einem Dach – zentrale Behörde, zentrale Lösung	78
Abbildung 18	Übersicht Szenario B: Autonomie trifft Zusammenarbeit – Nutzung gemeinsamer Strukturen	80
Abbildung 19	Übersicht Szenario C: Organisierte Unabhängigkeit – Kommunale Eigenverantwortung.....	82
Abbildung 20	Übersicht Bewertung der Szenarien.....	85
Abbildung 21	Vertikale und horizontale Verteilung von Aufgaben (vereinfachte Darstellung)	91
Abbildung 22	Bedarfebenen zur Zuordnung und Bündelung von Sozialleistungen.....	96
Abbildung 23	Horizontale Trennung zwischen Regelfällen und Einzelfällen	98
Abbildung 24	Zielbild der leistungsfähigen Sozialleistungsverwaltung	101

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Zuständigkeiten bei Bildung und Teilhabe, andere Konstellationen möglich.....	37
------------------	---	----

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ALG	Arbeitslosengeld
ASMK	Arbeits- und Sozialministerkonferenz
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAF	Bundesagentur für Familienförderung
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BEEG	Bundeselterngeldgesetz
BestMaVB-HKR	Bestimmungen über die Mindestanforderungen für den Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
BMWSB	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
BZSt	Bundeszentralamt für Steuern
bPK	bereichsspezifische Personenkennzeichen
bspw.	beispielsweise
BuT	Bildung und Teilhabe
DRV	Deutsche Rentenversicherung
DSGVO	Datenschutzgrundverordnung
EGovG	E-Government-Gesetz/Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung
et al.	und andere
EUR	Euro
FITKO	Föderale IT-Kooperation
FöDi	Föderale Digitalisierungsagentur
GaaP	Government as a Platform
gE	gemeinsame Einrichtung
GG	Grundgesetz

Hrsg.	Herausgeber
i.V.m.	in Verbindung mit
IPA	Intelligent Process Automation
KI	Künstliche Intelligenz
KiZ	Kinderzuschlag
JArbSchG	Jugendarbeitsschutzgesetz
JuSchG	Jugendschutzgesetz
KoSIT	Koordinierungsstelle für IT-Standards
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
NRW	Nordrhein-Westfalen
o.A.	ohne Angabe
o.D.	ohne Datum
OSS	One-Stop-Shop
OZG	Onlinezugangsgesetz/Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen
RPA	Roboter gestützte Prozessautomatisierung
rvBEA	Rentenversicherungsträger-Bescheinigungen elektronisch anfordern
S.	Seite
SGB	Sozialgesetzbuch
u.a.	unter anderem
UhVorschG	Unterhaltsvorschussgesetz
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WoGG	Wohngeldgesetz
z.B.	zum Beispiel
zkT	zugelassener kommunaler Träger

**GUTE GESETZE
DIGITALE VERWALTUNG
WENIGER BÜROKRATIE**

Impressum

Herausgeber

Nationaler Normenkontrollrat
Bundesministerium der Justiz
Mohrenstraße 37
10117 Berlin

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) ist ein gesetzlich verankertes, unabhängiges Expertengremium, das die Bundesregierung berät. Er setzt sich für weniger Bürokratie, bessere Gesetze und eine digitale Verwaltung ein. Der NKR überprüft, welche Kosten neue Gesetze verursachen, ob praxistauglichere Alternativen bestehen und wie eine gute digitale Ausführung erreicht werden kann. Er ist Impulsgeber für ein modernes Deutschland und eine leistungsfähige Verwaltung.

Erstellt durch:

Deloitte Consulting GmbH
Erna-Scheffler-Straße 2
40476 Düsseldorf

Autoren:

Julius Sicken
Maximilian Lennart Nagel
Felix Dinnessen

Stand

15. März 2024

Druck

Bonifatius GmbH

Layout und Satz

Atelier Hauer + Dörfler, Berlin

Redaktion

Nationaler Normenkontrollrat, Berlin
nkr@bmj.bund.de



www.normenkontrollrat.bund.de

 x.com/NKR_Bund

 <https://de.linkedin.com/company/nationaler-normenkontrollrat-nkr>