



Leistungsbeschreibung

zur Auftragsvergabe für ein Gutachten für den NKR im Kalenderjahr 2023

Wege aus der Komplexitätsfalle – Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen (Arbeitstitel)

Kurztitel: Automatisierung von Sozialleistungen (Arbeitstitel)

1. Allgemeine Angaben zum gutachterlichen Auftrag

1.1 Anlass und Zielsetzung des gutachterlichen Auftrages

Staatliche Sozialleistungen haben das Ziel, gerechte Teilhabe und gleiche Chancen aller Bürgerinnen und Bürger im gesamten Lebenslauf zu ermöglichen. Zugleich sollen sie zur Sicherung der Menschenwürde, zu gleichen Voraussetzungen für die Persönlichkeitsentfaltung und zur Anerkennung von Lebensleistungen und Lebensentwürfen beitragen. Die Ausgaben des Staates hierfür sind seit Bestehen der Bundesrepublik kontinuierlich gewachsen. Auch die Komplexität des Sozialsystems ist dabei gestiegen.

Die gewünschte Wirkung können die staatlichen Sozialleistungen nur entfalten, wenn es Staat und Verwaltung gelingt, die Leistungen schnell und unkompliziert an die Empfänger auszu zahlen. In jüngerer Zeit werden jedoch vermehrt Verwaltungsprobleme des Sozialstaates sichtbar.

Die Bearbeitung von Wohngeldanträgen dauert derzeit bundesweit durchschnittlich etwa ein halbes Jahr, an vielen Orten sogar ein ganzes. Die Energiepauschale für Studierende, die im Herbst 2022 als Maßnahme für den Winter geplant wurde, kann aufgrund der nicht vorhandenen Infrastruktur erst im Frühling 2023 ausgezahlt werden. Funktionsprobleme treten beispielsweise auch beim Bürgergeld, bei der Sozialhilfe und beim Elterngeld auf. Diese eingeschränkte Performanz des Sozialstaates ist besonders problematisch, wenn Sozialleistungen möglichst schnell akute Krisen abfedern sollen.

Auch ist fraglich, ob die Leistungen die anspruchsberechtigten Bürgerinnen und Bürger überhaupt erreichen. Nur schätzungsweise die Hälfte der Berechtigten nahmen das Arbeitslosengeld

II in Anspruch, die Grundsicherung im Alter sogar nur ungefähr 40 Prozent.¹ Den Kinderzuschlag für Familien mit geringem Einkommen nehmen derzeit nur ein Drittel der Betroffenen in Anspruch.²

Eine Ursache für diese Probleme ist, dass das bestehende System der sozialen Sicherung überaus komplex ist. Dies mag zum einen daran liegen, dass es einer vielgestaltigen Wirklichkeit gerecht werden muss. Zur Komplexität trägt aber erheblich bei, dass für verschiedene Sozialleistungen, die teils ineinandergreifen, teils aber nicht aufeinander abgestimmt sind, diverse Stellen und Behörden auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene zuständig sind. Dies erschwert auch die Digitalisierung und Automatisierung, da Potenziale zur Vereinfachung von Sozialleistungsverfahren kaum genutzt werden.

Die Sozialstaatsreformen der letzten Jahrzehnte haben nur bedingt zu einer Vereinfachung beigetragen. Vielmehr sind weitere Sozialleistungen hinzugekommen, die das bestehende System noch komplexer gemacht haben. Es bestehen viele Abhängigkeiten und Verflechtungen zwischen den verschiedenen staatlichen Leistungen und Vollzugsebenen. Hinzu treten weitere Verkomplizierungen durch ad-hoc Maßnahmen in Zeiten der Krise.

Die Überforderung der staatlichen Stellen schreitet voran. Der zunehmende Personalmangel, die alternde Gesellschaft und neue Herausforderungen aufgrund gegenwärtiger und künftig zu erwartender Krisen werden die Verwaltung noch weiter an ihre Grenzen bringen. Der Erneuerungsbedarf ist inzwischen enorm.

Jüngst hat der Bundesgesetzgeber mit der Einführung des Bürgergelds den Versuch unternommen, die Unterstützung für Menschen, die ihren Lebensunterhalt nicht alleine decken können, unbürokratischer und gezielter auszurichten. Auch das von der Bundesregierung geplante Vorhaben zur Einführung einer Kindergrundsicherung verfolgt diese Ziele. Eckpunkte zur Ausgestaltung der Kindergrundsicherung hat eine interministerielle Arbeitsgruppe unter Federführung des Bundesfamilienministeriums am 18. Januar 2023 vorgelegt.³ Durch die Bündelung von bestimmten familien- und sozialpolitischen Leistungen sollen Antragsverfahren vereinfacht und bürgernäher werden. Zudem sollen Möglichkeiten der Digitalisierung bis

¹ Vgl. DIW Wochenbericht Nr. 26/2019, S. 456.

² Vgl. BT-Drs. 20/5673: Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Fraktion Die Linke zur Inanspruchnahme des Kindergeldes, S. 3 vom 15.02.2023.

³ Vgl. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/alle-meldungen/interministerielle-arbeitsgruppe-kindergrundsicherung-konstituiert-sich-194724>

hin zur Automatisierung besser genutzt werden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist ungewiss, ob die Kindergrundsicherung zu einer solchen Vereinfachung führen wird.

Andere Staaten sind bereits ambitionierter vorgegangen. So hat das Vereinigte Königreich im „Universal Credit“ ab 2010 viele wichtige Sozialleistungen in einer gebündelt (Kinderfreibetrag, Wohngeld, Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe, Beschäftigungs- und Unterstützungsgeld und Arbeitssteuergutschrift).⁴ In Dänemark wurde ab 2011 die Zuständigkeit für diverse Sozialleistungen bei einer zentralen Agentur angesiedelt (Auszahlung von gesetzlichen Renten, Invalidenrenten, Mietzuschüssen, Mutterschafts-/Vaterschaftsgeld und Familienleistungen).⁵ Diese Agentur hat den Auftrag, Sozialleistungen in Dänemark so einfach und kostengünstig wie möglich in einer Hand einzuziehen und auszuzahlen. In der Folge konnten bei der Verwaltungsmodernisierung und Digitalisierung große Fortschritte erzielt werden.

Solche strukturellen Änderungen können große Hebelwirkungen haben, indem sie den Aufwand aufseiten der Anspruchsberechtigten aber auch aufseiten der Verwaltung erheblich senken.

Ziel des Gutachtens ist es, die Komplexität der Verwaltungsstruktur für das Sozialleistungsrecht in Deutschland mit ihren Schnittstellen und Friktionen darzustellen und am Beispiel der derzeit von der Bundesregierung geplanten und konzipierten Kindergrundsicherung Szenarien für grundsätzliche Vereinfachungen zu entwickeln und deren Nutzenpotential aufzuzeigen.

Ergebnis sollen handhabbare Empfehlungen sowie konkrete Ableitungen sein – sowohl spezifisch für die geplante Kindergrundsicherung und den zugehörigen Digitalcheck als auch umfassender mit größerer Reichweite und Übertragbarkeit auf weitere Sozialleistungen.

Das Gutachten soll:

- überblicksartig die Verwaltungsstrukturen und –zuständigkeiten, Friktionen, Abhängigkeiten und Vorrangigkeiten, des Systems der steuerfinanzierten Sozialleistungen in Deutschland kartografieren, inklusive grafischer Aufbereitung mit Schaubildern.
- eine vertiefte Darstellung im Hinblick auf ausgewählte steuerfinanzierte Sozialleistungen sowie der zugehörigen Verwaltungsstrukturen und -zuständigkeiten bieten, inkl.

⁴ <https://www.gov.uk/universal-credit>

⁵ <https://www.atp.dk/en/about-us/atps-history>

anschaulicher grafischer Aufbereitung, für die nähere Untersuchung. Vertieft soll insbesondere die geplante Kindergrundsicherung analysiert werden.

- wesentliche rechtliche, organisatorische und technische (Schnittstellen-)Probleme des Ist-Zustandes analysieren und darstellen, z. B. unterschiedliche Rechtsbegriffe, Bezugszeiten, Zuständigkeiten, Verrechnungsnotwendigkeiten, sonstige Abhängigkeiten, wie z.B. das Zusammenspiel von einschlägigen Steuerfreibeträgen und steuerfinanzierten Sozialleistungen.
- einen Soll-Zustand für eine vollzugs- und digitaltaugliche Ausgestaltung der ausgewählten Sozialleistungen entwickeln und beschreiben.
- verschiedene Szenarien zur größtmöglichen Automatisierung der Antrags- und Bewilligungsverfahren für Sozialleistungen darstellen und untersuchen.
- Empfehlungen für die laufende Konzeption der Kindergrundsicherung der Bundesregierung entwickeln.
- ambitionierte, aber handhabbare Empfehlungen mittlerer und größerer Reichweite für eine Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen insgesamt ableiten.
- Potenziale der vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen zur Einsparung von Aufwand für Bürgerinnen und Bürger und Verwaltung in qualitativer und möglichst quantitativer Hinsicht darstellen.

1.2 Berücksichtigung bestehender Forschung, Grundlagendokumente sowie früherer oder laufender Projekte

Folgende Quellen können bei der Erschließung des Themas helfen:

- BDA (Hrsg.), Werding, Martin (2020): Zukunft der Sozialversicherungen: Beitragsbelastung dauerhaft begrenzen – Bericht der BDA-Kommission – 29.07.2020; https://arbeitgeber.de/wp-content/uploads/2020/12/bda-arbeitgeber-broschuere-zukunft_der_sozialversicherung-2020_07.pdf
- Bogumil/Kuhlmann/Heuberger/Marienfeldt (2022): Bürgernahe Verwaltung digital? I-Kfz und digitaler Kombiantrag Elternleistungen im Praxistest, insbesondere Kapitel 4; <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/19351.pdf>
- Forster, Florian (2021): Digitale Familienleistungen – das Projekt „ELFE“ der Hansestadt Bremen; in Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit, Band 4/2021, S. 50 ff.
- Hagen, Martin (2021): Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – Faire Chancen für jedes Kind (BT-Drucksache

19/14326); <https://www.bundestag.de/resource/blob/794926/7b9a92dabf38be7d5b12e7584f63e90a/19-13-84d-data.pdf>

- Ibach, Alexander (2021): Die systematische Verflechtung des Sozialstaats und die daraus resultierenden Verwaltungskosten. Eine Untersuchung am Beispiel der Grundsicherung für Arbeitsuchende; Dissertation.
- msg systems und Institut für Steuerrecht und Steuervollzug der Ruhr-Universität Bochum (2021); Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht - Der modulare Einkommensbegriff; Gutachten im Auftrag des NKR; <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1936830/7982d4f76cadfcf89bbfe1c3d7dc99f9/210625-nkr-gutachten-2020-einkommen-data.pdf>
- (2020) Einführung einer Kindergrundsicherung, rechtliche Schnittstellen und Organisation; Bericht der länderoffenen Arbeitsgruppe zur 97. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2020; https://www.ms.niedersachsen.de/download/161874/Bericht_der_laenderoffenen_Arbeitsgruppe_zur_97._Arbeits-_und_Sozialministerkonferenz_2020_am_26._27._November_2020.pdf

2. Vom Auftragnehmer zu erbringende Leistungen

2.1 Erstellung des Gutachtens

Dem Auftraggeber (AG) sind im Zuge der **Erstellung des Gutachtens bis Freitag, den 17. November 2023** mindestens folgende Ergebnisdokumente zu übergeben, die entsprechend der inhaltlichen Anforderungen aus Kapitel 3 zu erstellen sind.

- a) **Gutachtendokument** zur Darstellung und Herleitung der wesentlichen Untersuchungsergebnisse und Handlungsempfehlungen in deutscher Sprache, inklusive
 - einer vorangestellten komprimierten Zusammenfassung mit den wichtigsten (zehn) Kernbotschaften des Gutachtens
 - einer Dokumentation der Untersuchungsgrundlagen und einer Beschreibung zur Herleitung der Untersuchungsergebnisse, Quellen, Fallbeispiele, Verwaltungsverfahren, etc. und
 - möglicher Anlagen zum Gutachten.
- b) **Power-Point-Präsentation** zur Darstellung der wesentlichen Ergebnisse des Gutachtens in Form eines begleitenden Foliensatzes in deutscher Sprache, der durch

den AN zu erstellen und dem AG zur weiteren Verwendung zu übergeben ist. Der Begleitfoliensatz muss alle verwendeten Grafiken und Abbildungen enthalten.

Die Finalfassung 1.0 des Gutachtendokuments (Abnahme durch NKR) ist wie die Entwurfsfassung 0.8 (Freigabe durch NKR-Sekretariat) und die Entwurfsfassung 0.9 (Freigabe durch NKR) jeweils im weiterverwendbaren Dateiformat „docx“ bereitzustellen.

Die Power-Point-Präsentation ist in der Entwurfsfassung 0.9 (Freigabe durch NKR-Sekretariat) und der Finalfassung 1.0 (Abnahme durch NKR) jeweils im weiterverwendbaren Dateiformat „pptx“ bereitzustellen.

2.2 Zusammenwirken mit dem Auftraggeber

Die nachfolgend benannten AN-Pflichten benennen Mindestanforderungen an Leistungen des AN. Während des Erarbeitungsprozesses muss ein enger Austausch zwischen AG und AN erfolgen. Anlage 2 (Zeitplanung) spezifiziert die voraussichtlichen Termine für die Erbringung der jeweiligen Einzelleistungen durch den AN.

- a) Vorbereitung, Durchführung und Protokollierung von mindestens fünf Workshops mit dem AG und vom AG benannten Dritten:

Die Workshops sind entsprechend der Zeitplanung und in Abstimmung mit dem AG zu terminieren und umfassen mindestens:

- Workshop #1: Deklaratorische Vertragsunterzeichnung und Kick-Off-Meeting,
- Workshop #2: Feinspezifikation zu Inhalten, Zeitplan und Arbeitsweise bei der Erstellung des Gutachtens (Feinspezifikation wird sich innerhalb des Rahmens des Angebots bewegen, auf das der Zuschlag erteilt wurde),
- Workshop #3: Präsentation Zwischenergebnisse I,
- Workshop #4: Präsentation Zwischenergebnisse II,
- Workshop #5: Diskussion der gutachterlichen Ergebnisse in Verbindung mit einer persönlichen Präsentation der Entwurfsfassung 0.9 (vorläufigen Finalversion des Gutachtens) vor dem NKR (die persönliche / virtuelle Präsentationsleistung ist Teil der Leistung nach b).

- b) Zwei Präsentationen des Gutachtens bzw. seiner Zwischenstände vor dem NKR bzw. vor durch den AG Benannten.

- c) Regelmäßige Jour Fixes zur Besprechung des Projektfortschritts (ca. alle 14 Tage) bzw. auf Verlangen des AG innerhalb einer Woche einen kurzen schriftlichen Bericht des AN über die laufende Arbeit und deren Ergebnisse.
- d) Schriftliche Kurzdokumentation des AN (Leistungsnachweis) über die geleistete Arbeit.
- e) Der AN ist zum Zusammenwirken mit dem AG sowie den ihm vom AG benannten Kooperationspartnern verpflichtet. Dazu
 - a. benennt der AG gegenüber dem AN einen Ansprechpartner für die Erstellung des Gutachtens,
 - b. wird der AG selbst als Interviewpartner zu Verfügung stehen,
 - c. wird der AG den AN in geeigneter Weise dabei unterstützen, Zugang zu Wissensträgern innerhalb der Bundesministerien zu erlangen,
 - d. stehen dem AN die Kooperationspartner des AG als fachliche Ansprechpartner zur Verfügung. Diese werden vom AG im Laufe des Projektes benannt.

Die nachfolgend benannte Leistung stellt eine Mindestanforderung an das abzugebende Angebot dar, wird jedoch als für den AG optional vereinbart (§ 3 Abs. 2 des Vertrages):

- f) Bis zu zwei zusätzliche Präsentationen des Gutachtens vor dem NKR bzw. vor durch den AG benannten Dritten. Diese Präsentationen können je nach Anforderung seitens des AG persönlich oder virtuell stattfinden. Die persönliche oder virtuell stattfindende Präsentationsleistung soll durch mindestens eine für den AN tätige Person erfolgen, die als Mitglied des Kernteams unmittelbar fachlich in die Erstellung des Gutachtens involviert war. Die Leistung ist innerhalb Deutschlands unter Verwendung einer PowerPoint-Präsentationsunterlage zu erbringen.

Besprechungen des Auftragnehmers mit dem Vertreter/den Vertretern des Auftraggebers finden in den Räumlichkeiten des Bundesministeriums der Justiz in Berlin statt.

3. Anforderungen an Einzelleistungen im Rahmen der Erstellung des Gutachtens

Die Untersuchungsteile 3.1 bis 3.5 sollen die jeweils folgend aufgezählten Aspekte umfassen. Die nachfolgend zu den einzelnen Leistungspositionen angegebene prozentuale Gewichtung stellt dar, welchen Umfang einzelne Aspekte des Gutachtens einnehmen sollen.

3.1 Ist-Zustands-Beschreibung der Verwaltungsstruktur für das Sozialleistungsrecht in Deutschland mit Schnittstellen und Friktionen – Breitendarstellung

Gewichtung: 10%

- Grobe, überblicksartige Darstellung des Systems der steuerfinanzierten Sozialleistungen in Deutschlands mit besonderem Fokus auf den zugehörigen Verwaltungsstrukturen und -zuständigkeiten sowie (exemplarischen) Abhängigkeiten, inkl. anschaulicher grafischer Aufbereitung.
- Gefragt ist eine Gesamtschau der steuerfinanzierten Sozialleistungen, d.h. z.B. Grundsicherung für Arbeitssuchende, Wohngeld, BAföG, Elterngeld etc., mit dem Schwerpunkt auf der administrativen Ausgestaltung.

3.2 Beschreibung und Analyse des Ist-Zustands der Verwaltungsstrukturen und -zuständigkeiten von wesentlichen steuerfinanzierten Sozialleistungen in Deutschland, insbesondere der geplanten Kindergrundsicherung und ggf. weiteren ausgewählten Sozialleistungen

Gewichtung: 30%

- Vertiefte Darstellung ausgewählter steuerfinanzierter Sozialleistungen am Beispiel der geplanten Kindergrundsicherung und ihrer Bestandteile (Kindergeld, Leistungen für Kinder und Jugendliche nach dem SGB II/XII, Asylbewerberleistungsgesetz, Kinderzuschlag und Bildungs- und Teilhabepaket) mit dem Fokus auf den zugehörigen Verwaltungsstrukturen und -zuständigkeiten.
- Analyse und Darstellung wesentlicher rechtlicher, organisatorischer und technischer (Schnittstellen-)Probleme des Ist-Zustandes, z. B. unterschiedliche Rechtsbegriffe, Bezugszeiten, Zuständigkeiten, Verrechnungsnotwendigkeiten, Betroffenenengruppen (Angestellte, Selbstständige, Beamte), Lücken,

Skalierung, Automatisierung, sonstige Abhängigkeiten (ggf. auch zu beitragsfinanzierten Sozialleistungen) sowie das Zusammenspiel von einschlägigen Steuerfreibeträgen und steuerfinanzierten Sozialleistungen.

- Analyse und Darstellung negativer Auswirkungen auf Bürgerinnen und Bürger, Verwaltungen und Unternehmen, die sich aus den vorgenannten Problemen und der Komplexität des Sozialleistungssystems ergeben, z.B. Doppel- und Dreifachaufwände, Verfahrensdauer, Nutzungshürden, Fehlerquoten, Gerichtsverfahren (mindestens qualitativ, möglichst quantitativ, ggf. exemplarisch).
- Analyse des Rechtsrahmens, der zugehörigen Verwaltungsstrukturen und -zuständigkeiten, inkl. anschaulicher grafischer Aufbereitung, z.B. durch geeignete Prozessvisualisierungsmodelle, die dazu geeignet sind, mögliche Inkonsistenzen, Schwachstellen und Abhängigkeiten bei diesen Verwaltungsverfahren zu visualisieren und die ebenfalls der unter 3.4 vorgesehenen Darstellung eines Soll-Zustands dienen.
- Bei Bedarf ergänzende Analyse und Darstellung relevanter „angrenzender“ Sozialleistungen z.B. Unterhaltsleistungen, Unterhaltsvorschuss, Wohngeld, BAföG und Elterngeld.
- Ergänzung Analyse und Darstellung zweier einmaliger und kurzfristig krisenbedingter Sozialleistungen im Kontext Corona- oder Energiekostenkrise (z.B. Heizkostenzuschüsse).

3.3 Handlungsempfehlungen I - im Hinblick auf eine effektive und automatisierte Konzeption der Kindergrundsicherung

Gewichtung: 35%

- Herleitung und Darstellung möglicher Szenarien für eine einfache und automatisierte Gewährung und Abwicklung der Kindergrundsicherung (Soll-Zustand).
- Konkretisierung der unter 3.3 identifizierten rechtlichen, organisatorischen und technischen Herausforderungen und Herleitung von Empfehlungen für die Erreichung der skizzierten Szenarien.

- Analyse und Darstellung in welchem Verhältnis rechtliche, organisatorische und technische Reformvorschläge zueinanderstehen und wie sehr eine technische Automatisierung von einer rechtlichen und organisatorischen Vereinfachung profitieren würde.
- Aufbereitung und Übertragung ausgewählter internationaler Beispiele (z.B. DNK: Bündelung Anspruchsprüfung und Auszahlung unterschiedlicher Sozialleistungen bei einer Agentur, GB: Zusammenführung von 7 Sozialleistungen in einen „universal credit“).

3.4 Handlungsempfehlungen II – im Hinblick auf die unter 3.3 weiteren dargestellten Sozialleistungen

Gewichtung: 20%

- Analyse und Darstellung wie der unter 3.3. untersuchte weitere Kranz an Sozialleistungen von der Übertragung der unter 3.4. entwickelten Vereinfachungsvorschläge profitieren würde.
- Analyse und Darstellung der positiven qualitativen und quantitativen Auswirkungen der vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen in Bezug auf die unter 3.3 untersuchten Problemlagen.
- Aufzeigen der möglichen Einsparung von Aufwand und Belastungen für Bürgerinnen und Bürger und Verwaltung in qualitativer und möglichst quantitativer Hinsicht.

3.5 Handlungsempfehlungen III – im Hinblick auf den unter 3.2 untersuchten Ist-Zustand des Sozialleistungs- und -verwaltungssystems in Deutschland allgemein

Gewichtung: 5%

- Ableitung von allgemeinen Erkenntnissen und Empfehlungen, die über die vertieften Analysebeispiele hinausgehen und auf weitere Bereiche des deutschen Sozialsystems übertragen werden könnten (korrespondierend zu 3.5).
- Aufzeigen von disruptiven Vereinfachungsszenarien und der noch größeren Hebelwirkungen, die diese Szenarien für die Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen haben könnten:

- z.B.: Etablierung einer einzigen Sozialgrundleistung mit individuellen Zuschlägen, je nach Lebenssituation, administriert durch eine Behörde (Kombination Bsp. DNK und GB).
- z.B.: Umsetzung des Konzepts einer „negative Einkommenssteuer“ unter Aufhebung der Trennung von Sozial- und Steuersystem.
- Aufzeigen der Potenziale disruptiver Szenarien zur Einsparung von Aufwand für Verwaltung und Bürgerinnen und Bürger in qualitativer und möglichst quantitativer Hinsicht.

Die folgende Abbildung dient der Veranschaulichung der Untersuchungsteile:

