
Von: [REDACTED]
Gesendet: Montag, 29. April 2024 08:00
An: Normenkontrollrat
Betreff: Re: AW: Gutachten des Nationalen Normenkontrollrates „Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen“

Sehr geehrte Damen und Herren,

*Vielen Dank für Ihre Antwort vom 18. April 2024.
Mich würde die Reaktion des Gutachters interessieren.*

Wenn sie mit dem Gutachten eine Diskussion anstossen wollen, Sie wird dies wohl nicht gelingen. Die Reaktionen in meinem Umfeld auf Ihr Gutachten sind durchgängig negativ. Die Form der Reaktion liegt einerseits in den von mir dargelegten qualitativen Mängeln, die als derart gravierend aufgenommen werden, dass Sie in der Diskussion nicht mehr als seriöse Quelle wahrgenommen werden. Aber sie liegt auch in dem besserwisserischen, überheblichen Duktus des Gutachters.

Gerne gehe ich auch auf Ihre Frage ein, weil Sie ein Thema ansprechen, welches mich selbst umtreibt. Denn natürlich besteht in unserem Sozialsystem und unserer Verwaltung ein erheblicher Reformbedarf. Menschen werden erst einmal bestraft, wenn sie ihr Leben aus eigenem Anreiz gestalten wollen und es wird derjenige belohnt, der sich in der sozialen Hängematte halten will. Daran haben die gesetzgeberischen Maßnahmen (von Reformen möchte ich nicht sprechen) der letzten Jahre nichts geändert. Sie merken bereits daran, dass am Anfang der Diskussion keine Zentralisierung oder der Einsatz einer IT-Lösung steht, sondern die grundsätzliche Zielrichtung des Systems. Und wirklich wissen wir nicht, wie hoch die Wirksamkeit einzelner Sozialleistungen sind. Die Leistungen selbst sind wohlüberlegt und aufeinander abgestimmt in der Theorie. Im Einzelnen kennen unsere Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter auch, ob einer Familie eine Leistung hilft oder nicht. Aber da die Leistungen im Gesetzgebungsverfahren nicht mit einer Zielsetzung verbunden sind, wissen wir nicht, welche Wirkung der Gesetzgeber gewollt hat und ob in der Breite die Zielsetzung erreicht wird. Für die Wirksamkeitsmessung bedarf es auch keiner neuen Bürokratie. Moderne Auswertungstechnologien und systematisierte Befragungen würden eine Messung möglich machen. Der Bund und die Länder setzen in anderen Bereichen diese Techniken auch bereits ein. Für den Sozialbereich fehlt jedoch der Mut, weil dann die Frage im Raum steht, eine Sozialleistung abzuschaffen. Man kann mit dieser Erkenntnis die Sozialleistungslandschaft in ihrer Struktur neu gestalten und auch den bürokratischen Aufwand messen, um zu justieren. Richtig ist auch, dass man die Gesetzgebung darauf prüfen muss, ob jeder Nachweis beigebracht werden muss. Teilweise wird diese Bürokratie aber auch in der Verwaltung geschaffen, um sich abzusichern. Vordergründig steht immer die Verschwendung von Steuergeldern im Mittelpunkt der Diskussion. Aber ob durch einen zusätzlichen Nachweis Und ein modulares Modell des Einkommens und eine Modernisierung des Familienbegriffs über alle Rechtsbereiche hinweg würde helfen, um selbst bei verschiedenen Behörden über die Definition des Sozialen Einkommens (als Gegenbild zum Steuereinkommen) unter Anrechnung aller Ausgaben (Wohnen, Mobilität, Kommunikation ...) eine Prüfung an einer Stelle vorzunehmen.

Aber: das System ist nicht überkomplex oder dysfunktional. Es ist nicht einmal undurchlässig, sondern es ist durchaus geordnet. Was ihm jedoch fehlt, ist eine hohe Flexibilität, um angemessen und zielorientiert reagiert zu können. Und, hier hat sogar der Gutachter einmal Recht, es gibt für Bürger zu viele Ansprechbehörden. Daraus aber die Forderung nach einer zentralen Behörde abzuleiten, ist bei einer strukturellen Vielfalt in Deutschland schlicht realitätsfern und verhindert Innovationen.

Leider geht es aber nicht um ein kurzfristiges Szenario, sondern um eine grundlegende Reform des Systems, der die Umsetzung auch mit digitalen Instrumenten folgt. Und hier muss dass Klientel mit berücksichtigt werden, die häufig nicht in der Lage sind, ihre Anträge selbst zu stellen. Dies liegt jedoch nicht daran, wie komplex das System ist, sondern dass diese Menschen von ihren Fähigkeiten nicht in der Lage sind, ihre Angelegenheiten selbstständig zu regeln. Ich möchte an dieser Stelle insbesondere auf die Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände in den Anhörungen zur Kindergrundsicherung von Bundesregierung und Bundestag hinweisen. Ich darf Ihnen aber auch insbesondere die Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Schöb im Deutschen Bundestag ans Herz legen.

Wo sollte die Politik konkret ansetzen: Der konkrete Ansatzpunkt wäre eine Neuordnung des Leistungszuschnitts und eine Individualisierung der Leistungen, um zielgenauer reagieren zu können. Der Ansatz ist nicht eine stärkere Pauschalisierung, sondern die Möglichkeit individuell reagieren zu können. Die Regelsätze bieten einerseits eine gute Grundlage, um den täglichen Bedarf zu decken. Es fehlen jedoch zwei Punkte:

- ein Sanktionssystem im Bereich der Transferleistungen, die Menschen an ihre Eigenverantwortung erinnert und die Möglichkeit der Differenzierung schafft. Es ist ein Unterschied, ob ein Leistungsempfänger die gesellschaftliche Hilfe bedarf, weil er oder sie beispielsweise Angehörige pflegt oder schlicht keine Lust hat, zu arbeiten. Letztere Gruppe gibt es in einem erheblichem Ausmaß und sie die Klientel, die uns am stärksten Probleme machen.
- ein Anreizsystem, indem die Behörde gezielt unterstützen kann, wo dies notwendig ist und dabei auch die Verwaltungswege weniger auf Dokumentation und Gleichheit ausgerichtet sind, als vielmehr auf eine rasche Unterstützung.

Dazu gehört auch eine Überprüfung der Leistungen. Es ist jedoch grundsätzlich nichts dagegen einzuwenden, wenn es für unterschiedliche Lebenssituationen unterschiedliche Leistungen gibt, die sich ergänzen. Nur so kann Menschen zielgerichtet geholfen werden. Ich möchte dabei auch darauf verweisen, dass die Kommunen auch zahlreiche Stiftungen verwalten, die in Ergänzung des staatlichen Systems Menschen unterstützen. Hier fehlt es jedoch an einer Anrechnungsvorschrift, die den Einsatz von privaten Mitteln sinnvoll macht und ein Ermessen der Behörde läßt. Dies sind übrigens auch Aussagen, die die kommunalen Spitzenverbände immer wieder vertreten. Dazu zählt aber auch, dass Menschen nicht permanent mit Rückforderungen von Kleinstbeträgen konfrontiert werden, die einen extrem hohen Aufwand haben, für die Betroffenen eher als Strafe wahrgenommen werden und den Leistungswillen behindern. Die Überzahlungen sind in den meisten Fällen nicht auf fehlende Kooperation der Hilfesuchenden zurückzuführen, sondern auf kurze Reaktionszeiten oder Fehler in der Bearbeitung.

Ein solches System verträgt daher gar keine Pauschalisierung, weil sie die Reaktionsfähigkeit behindert. Und wie ich bereits ausgeführt habe: Die Bearbeitungswege sind nicht lang, sondern kurz – eben mit Ausnahme der konkreten Situation beim Wohngeld. Will man hier eine reine Automatisierung, so muss dann in der Gesetzgebung die Leitentscheidung zu §31a SGB X revidiert werden.

Wie kann eine Zuständigkeitsverteilung aussehen: Die gesetzgeberische Regelung, dass die Kommunen für den wesentlichen Teil der staatlichen Sozialleistungen zuständig sind, ist eine grundsätzliche, aber richtige Wertentscheidung. Diese sollte auch in Zukunft beibehalten, und gestärkt werden. Und an dieser Stelle können Sie darauf vertrauen, dass wir uns nicht nur im Städtetag, sondern auch in weiteren Formaten intensiv austauschen und zusammenarbeiten. Angesetzt werden kann hier sicher, in dem die Kommunen die Beratung der Klienten übernehmen, Anträge entgegen und die Angaben auch prüfen können, so dass diese nur noch zur Entscheidung weitergeleitet werden können. Damit würde auch die Thematik „once only“ gelöst, wenn auch auf eine andere Weise. Ein solches Prinzip besteht bereits bei den Sozialversicherungsbeiträgen, in dem es eine Prüfung gibt, die für alle Versicherungszweige bindend ist. Im Übrigen darf ich auf Ihr eigenes Gutachten zum modularen Einkommensbegriff verweisen.

Warum die Leistungsverwaltung auf kommunaler Ebene? Weil dort am Ehesten auf lokale Besonderheiten reagiert werden kann und weil dann auch Innovation gefördert wird. Eine Bundesverwaltung ist weitgehend starr in ihrem Leistungsverhalten. Verwaltung braucht eine Lenkung und bei einer Bundesbehörde ist eine Lenkung innerhalb der unterschiedlichen Regionalräume schwer. Aber selbst in Thüringen benötigen Städte wie Erfurt oder Weimar eine andere Reaktion als Regionen wie Suhl. Über Ländergrenzen wird dieser Gegensatz noch einmal verschärft. Gleichzeitig besteht dann auch die Möglichkeit, in den unterschiedlichen Behörden Lösungen auszutesten. Hier kommt der Sozialleistungslandschaft entgegen, dass Politiker eitel und damit auch bereit sind, andere Lösungen zu testen. Damit entsteht übrigens auch in der IT eine Vielfalt von Lösungen, die weg von monolithischen Lösungen geht und Innovation fördert. So entwickeln sich Best Practices.

Dies kann sogar über ein Antragsformular geschehen, wozu derzeit noch nicht die rechtlichen Möglichkeiten bestehen. Aber bereits jetzt würde die Digitalisierung die Möglichkeit schaffen, dass unterschiedliche Anträge über ein Onlinetool gestellt und diese dann, soweit eine gemeinsame Antragstellung nicht gewünscht ist, in diese Anträge zerlegt werden. Dabei handelt es sich um das Funktionsprinzip von ELFE und KzK und ich gehe davon aus, dass die Verantwortlichen diese Lösungsvariante auch vorgestellt hätten, hätte der Gutachter nachgefragt.

An dieser Stelle ist auch der Wissenschaftliche Beirat des BMF zu kurz gesprungen. Er kritisiert zwar die parallelen Systeme des SGB II und SGB XII und des Wohngeldes. Doch der Beirat ignoriert, dass die Ursache in einer getrennten Finanzierung liegt, die aus der den früheren Systemen der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe resultieren. Und: Es ist eine unterschiedliche Zielgruppe angesprochen, so dass hier im Hintergrund die Finanzierung neu geregelt werden müsste. Dies zeigt aber, dass eine individuelle Betrachtung einer Leistung nicht die Komplexität reduziert. Sie erhöht vielmehr die Komplexität, weil keine Bezüge in das Gesamtsystem gezogen werden, sondern ein neues paralleles System geschaffen würde.

Wie kann die Digitalisierung die Behörden unterstützen: Es gibt bereits viele Möglichkeiten, um durch den Einsatz von KI-Instrumenten über die Digitalisierung hinauszugehen. Die derzeitige Rechtslage schafft hier auch die richtige Voraussetzung, aber sie wird nicht unterstützt.

Ein wesentlicher Punkt, der auch die E-Akte einführen würde, wäre die Vorprüfung von Antragsverfahren und die KI-basierte Hinweisgebung, welche Sozialleistungen in die Lebenssituation am Besten passend ist. Damit ist erst einmal keine Entscheidung verbunden (was derzeit auch rechtlich unzulässig wäre und den Menschen zum Objekt machen würde), aber eine Unterstützung bringt. Es können die Anspruchsvoraussetzungen geklärt und mögliche Daten auch automatisiert zusammengezogen werden. Hier ist mir nicht wirklich nachvollziehbar, wieso der Gutachter die Thematik KI nirgendwo ernsthaft in Erwägung gezogen hat. Richtig ist: bis die KI-Technologie richtig arbeitet, wird eine wenn auch kurze Zeit vergehen, dass die Technologie zunächst lernen muss. Sie kann dann aber schnell Daten verarbeiten und Antragstellende wie unsere Mitarbeitenden unterstützen. Ähnlich würde dies auch die Bearbeitung unterstützen, da mittels KI-Technologien die Gesetzes- und Weisungslage sowie die Rechtsprechung zu einem Thema schnell gefiltert und die Sachbearbeitung unterstützt werden kann. Hierzu gibt es bereits Versuche.

In der Dezentralität zeigt sich auch die Stärke der Leistungsfähigkeit. Es geht gar nicht darum, dass jede Behörde alles selber entwickeln muss. Dies erfolgt bereits heute nicht, weil Entwicklungen viel zu aufwendig sind, als dass sie irgendeine Körperschaft stemmen könnte oder wollte. Die Schnittstellen zwischen den Verfahren können hier auch definiert werden, da mit dem Registerzensusgesetz ein Standard der Identifizierung gesetzt wurde.

Eine vollständige Digitalisierung und antragsloses Verfahren ist in Teilen bei Anspruchsleistungen, die auf den Eintritt eines fixen Ereignisses basieren, sogar möglich wenn die Grundlagen wie Eintrittszeitpunkt oder Einkommen durch eine gesicherte Meldung definiert werden können. Auch der Renteneintritt ließe sich so regeln oder die Beihilfe zur Kindergärten, was jedoch eine kommunale oder Landesleistung ist. Insgesamt muss an dieser Stelle jedoch der Gesetzgeber die Voraussetzung schaffen, da nicht nur die Datenquellen zusammengezogen werden müssten, sondern auch ein antragsloses Verfahren bislang durch den Gesetzgeber ausdrücklich ausgeschlossen ist.

Ich hoffe, ich habe Ihnen einige Punkte beantworten können.

Mit freundlichen Grüßen

