

1 Einleitung

„Die Bürokratie ist es, an der wir alle kranken.“
Otto von Bismarck, 1891¹

Der Sozialstaat und die soziale Marktwirtschaft gelten als wichtige Errungenschaften, die erheblich zum Frieden und zur gesellschaftlichen Stabilität in Deutschland beigetragen haben.² Die Kosten der sozialen Sicherung wachsen aber seit Jahren stetig, 2019 haben sie erstmals die Eine-Billion-Euro-Marke überschritten.³ Die Ausgaben entstehen insbesondere durch ein immer weiterwachsendes Leistungssystem, mit dem der Staat seine sozialpolitischen Ziele zu erreichen versucht. Die Leistungen werden aber nicht immer klar voneinander abgegrenzt gewährt, sondern im Rahmen eines komplexen Systems, in dem verschiedene Sicherungsmechanismen ineinandergreifen sollen.⁴ Dabei ist im Laufe der Zeit ein mehrgliedriger Sozialstaat mit einer Vielzahl an Trägern entstanden.⁵ Dieses fragmentierte Sicherungssystem und die damit einhergehende Vielfalt an zuständigen Stellen soll insbesondere eine passgenaue Unterstützung durch spezialisierte Träger ermöglichen.⁶ In Kombination mit einem hohen Maß sozialpolitischer Ausdifferenzierung erfordern Lebenslagen allerdings häufig Hilfen von unterschiedlichen, zum Teil voneinander unabhängigen, Stellen. Dies führt zu Schnittstellen in der Bearbeitung, was Zeitverzug, Ineffizienz und Sicherungslücken zur Folge haben kann.⁷

Die Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den Sicherungssystemen können insbesondere dazu führen, dass Hilfebedürftige von einem Sozialleistungsträger auf einen anderen verwiesen werden und daher häufig „zwischen den Stühlen“ sitzen.⁸ Vor allem in der sozialen Sicherung ist aber meist eine schnelle Hilfe entscheidend.⁹

¹ Bismarck, Reden. In Friedrichsruh, am 12. Dezember 1891

² Gefunden auf: https://bistum-augsburg.de/Weihbischoefe/Weihbischof-Losinger/Predigten-Vortraege/Der-Sozialstaat-Errungenschaft-und-Verpflichtung_id_100323; <https://www.vdk.de/bawue-marketing/ID190555?dscc=ok>; zuletzt abgerufen am 16.09.2020, 10:04 Uhr

³ Gefunden auf: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/sozialbudget-2019-sozialausgaben-steigen-in-deutschland-erstmal-ueber-die-billionen-euro-marke/25994104.html?ticket=ST-11685661-Cjzt0JxDqCfGnM2ppZa9-ap3>; zuletzt abgerufen am 29.07.2020, 8:20 Uhr. Im Jahr 2020 sind die Sozialausgaben erneut drastisch gestiegen. Dies dürfte aber auf die atypische Lage im Zuge der Corona-Pandemie zurückzuführen sein und wird nicht näher thematisiert. Gefunden auf Sozialstaat: Sozialausgaben durch Corona auf Höchststand (faz.net) am 16.09.2021; 20:26 Uhr

⁴ Vgl. Boeckh u. a., Sozialpolitik in Deutschland, S. 197

⁵ Vgl. Matlok in: Sozialrecht aktuell, Sonderheft 2019, S. 12

⁶ Vgl. Kücking in: Sozialrecht aktuell, Sonderheft 2019, S. 15

⁷ Vgl. Stöbe-Blossey u. a. in: Sozialer Fortschritt 10/2019, S. 749f

⁸ Z. B. im Bereich der Ausbildungsförderung: BT-Drs. 18/8041, S. 95; Boeckh u. a., Sozialpolitik in Deutschland, S. 188

⁹ Vgl. Giesen in: Sozialrecht aktuell, Sonderheft 2019, S. 5

So entstehen häufig Zielkonflikte zwischen der möglichst zügigen Gewährung der benötigten Leistungen einerseits und einer unter Umständen langwierigen Zuständigkeitsklärung andererseits.¹⁰

Mit der steigenden Vielfalt und Komplexität der Leistungen wächst zudem der dadurch verursachte Verwaltungsaufwand kontinuierlich. So sind die Verwaltungsausgaben zur Gewährung der Sozialleistungen von rund 13 Milliarden Euro im Jahr 1991 auf knapp 38 Milliarden Euro im Jahr 2019 gestiegen.¹¹ Angesichts der Komplexität des Sicherungssystems liegt die Vermutung nahe, dass ein Teil des Verwaltungsaufwandes nicht durch die Leistungsgewährung an sich, sondern durch die erforderlichen Abgrenzungs- und Abstimmungsregelungen in den jeweiligen Gesetzen entsteht. Denn das hochspezialisierte deutsche Sozialsystem mit seiner großen Zahl unterschiedlicher Träger und sich zum Teil überschneidenden Leistungen, erfordert immer häufiger eine Abstimmung zwischen den verschiedenen Rechtskreisen.¹² Die Aufnahme neuer Leistungen in dieses sensible Leistungsgefüge sowie die Abstimmung dieser auf andere Leistungen, führt oft zu unbeabsichtigten Folgen, was die Komplexität des Sozialstaats verdeutlicht.¹³

Die Fragmentierung des deutschen Sozialleistungssystems ist daher möglicherweise nicht nur für die Betroffenen problematisch. Vielmehr dürfte dies ebenso zu unnötiger Bürokratie und hohen Verwaltungskosten führen, was ein Eingreifen des Staates notwendig machen könnte. Eine Optimierung und Rationalisierung staatlichen Handelns wird meist durch eine Änderung der Organisation, technische Modernisierung oder die Übernahme betriebswirtschaftlicher Steuerungsmodelle zu erreichen versucht.¹⁴ Was aber, wenn die Reibungsverluste ihren Ursprung nicht im operativen Handeln haben, sondern bereits aus den zugrunde liegenden Gesetzen resultieren?

Effizienzdefizite, für die der Gesetzgeber die Verantwortung trägt, dürfen jedenfalls nicht der öffentlichen Verwaltung zugeschrieben werden.¹⁵ Denn Gesetze sollten nicht nur demokratisch legitimiert, inhaltlich vom Gemeinwohl gesteuert und rechtskonform, sondern ebenso möglichst kostengünstig umzusetzen sein.¹⁶

Vor allem Regelungen, die ausschließlich das Innenverhältnis zwischen unterschiedlichen Organisationen oder das Aufeinandertreffen mehrerer Leistungen betreffen, müssen vor diesem Hintergrund zumindest hinterfragt werden.

Die vorliegende Arbeit nimmt Verwaltungskosten in den Blick, die aus den geltenden Rechtsvorschriften zur Abgrenzung unterschiedlicher Leistungen resultieren. Da nicht das gesamte deutsche Sozialsystem untersucht werden kann, bedarf es einer Fokussierung auf einige wenige Hilfen. Keine andere Leistung wäre hierzu besser geeignet, als die Grund-

¹⁰ Vgl. Giesen in: Sozialrecht aktuell, Sonderheft 2019, S. 9

¹¹ Sozialbudget 2019, S. 13.

¹² Vgl. Becker in: Sozialrecht aktuell, Sonderheft 2019, S. 57

¹³ Z. B. bei der Einführung des Familiengeldes und die Diskussion, inwiefern die Leistung auf die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende anzurechnen ist: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/bund-und-bayern-streiten-ueber-bayerisches-familiengeld-a-1222687.html>, abgerufen am 29.07.2020, 7:49 Uhr

¹⁴ Z. B.: <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55048/steuerung-modernisierung-zuletzt> abgerufen am 02.01.2021, 9:46 Uhr

¹⁵ Abschlussbericht „Schlanker Staat“, S. 17

¹⁶ Vgl. Karpen in: Gesetzgebung, S. 179f. m. w. N.

sicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II). Da sie nicht nur an Einzelpersonen, sondern ebenso an Haushaltsgemeinschaften gewährt und im Vergleich zu anderen Sozialleistungen regelmäßig nur nachrangig bewilligt wird, treffen hier unterschiedliche Bedarfslagen und Sicherungsmechanismen aufeinander. Die Verflechtung des Sozialstaats kann somit anhand der Grundsicherung für Arbeitsuchende besonders gut veranschaulicht werden.¹⁷

Im Zentrum der Untersuchung stehen daher die Leistungen nach dem SGB II. Es soll dargestellt werden, wie andere Leistungen mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende rechtlich verflochten sind und inwieweit dies zu Verwaltungskosten führt. Zum Abschluss werden Denkanstöße formuliert, inwiefern diese Verwaltungskosten reduziert werden könnten, ohne das Sicherungssystem generell in Frage zu stellen oder die sozialpolitischen Ziele der einzelnen Leistungen zu gefährden.

1.1 Abgrenzung und Einordnung der Untersuchung

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich speziell mit den Kosten, die den Verwaltungsbehörden durch die rechtliche Verflechtung¹⁸ verschiedener Sozialleistungen entstehen. Damit sind Vorschriften gemeint, die

- eine Verzahnung mehrerer Sozialleistungen ineinander,
- eine Abgrenzung der Leistungen voneinander oder
- eine Abstimmung eben dieser aufeinander

regeln, die aber nicht die unmittelbare Leistungsgewährung betreffen. Diese Kosten sind in der dargestellten Form und Tiefe bislang nicht Gegenstand von Untersuchungen gewesen.¹⁹ Thematische Überschneidungen mit bereits vorhandenen Studien, Methoden und Ausarbeitungen, sollen im Folgenden kurz erläutert werden.

¹⁷ Obwohl die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach derzeitigem Stand durch ein Bürgergeld ersetzt werden soll, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht absehbar, inwieweit dadurch das Leistungssystem beeinflusst wird. Die bekannten Ausführungen lassen aber keine generelle Umstrukturierung der Grundsicherung erwarten. Vielmehr ist insbesondere eine Entbürokratisierung der Mitwirkungspflichten geplant, was ebenfalls im Rahmen der vorliegenden Arbeit thematisiert wird. Ergebnis der Sondierungen zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, S. 6. Gefunden am 17.10.2021, 12:22 Uhr auf <https://www.tagesspiegel.de/downloads/27709590/1/sondierungspapier-15-10-21.pdf>

¹⁸ Der Begriff der Schnittstelle wird bewusst durch den Begriff der „Verflechtung“ ersetzt. Die Verzahnung mehrerer Sozialleistungen ineinander, die Abgrenzung der Leistungen voneinander oder die Abstimmung eben dieser aufeinander, führt nicht zwangsläufig zu einer „Schnittstelle“ im prozessanalytischen Sinne. Da die Prozessanalyse wesentlicher Teil der Arbeit ist, soll diese terminologische Unschärfe vermieden werden. Nur soweit in Quellen allerdings explizit von Schnittstellen die Rede sein sollte, wird der Begriff konsequenterweise weiterverwendet.

¹⁹ Es werden bewusst nicht die Typisierungsbegriffe der Schnittstellenkonstellationen aus der Forschungsarbeit von Stöbe-Blossey, u. a., Schnittstellen in der Sozialpolitik: Differenzierung und Integration in der Absicherung sozialer Risiken, S. 15 ff.“ übernommen. Denn der dortige Fokus der Typisierung lag auf möglichen Sicherungsrisiken, die „Schnittstellen“ wurden zudem eher aus einer prozessualen und risikoabhängigen Perspektive betrachtet. In der vorliegenden Arbeit werden zwar ebenfalls Leistungsprozesse untersucht. Die diesen Prozessen zugrundeliegende Verflechtung der Sozialleistungen soll aber auf der Ebene der Rechtsnormen analysiert und (lediglich) die daraus entstehenden Verwaltungskosten ermittelt werden.

1.1.1 Effizienzkontrolle in der Gesetzgebung

Die Berechnung des Aufwandes, der durch rechtliche Vorgaben verursacht wird, ist Teil der Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), die im Zuge von neuen Gesetzesvorhaben durchzuführen ist. Dabei soll u. a. dargestellt werden, welche finanziellen Auswirkungen eine beabsichtigte Regelung z. B. auf die Wirtschaft oder die Verwaltung voraussichtlich haben wird. In Deutschland wurde in diesem Kontext im Jahr 2006 der Nationale Normenkontrollrat eingerichtet.²⁰ Seine Aufgabe ist es insbesondere zu prüfen, ob der Erfüllungsaufwand bei Regelungsvorhaben durch das jeweilige Ressort nachvollziehbar dargestellt und methodengerecht ermittelt wurde.²¹ Das Verfahren wird in Kapitel 3.3 näher erläutert, da die grundlegende Systematik für die vorliegende Untersuchung übertragbare Ansätze enthält. Jedoch musste die Methodik angepasst werden, da es sich vorliegend nicht um die Darstellung des voraussichtlichen, sondern des tatsächlichen Aufwandes handelt. Dadurch konnte bei der Untersuchung auf Prozessbeteiligte zurückgegriffen werden, was den Zugang zu präziseren Erhebungs- und Auswertungsmethoden eröffnet hat.²²

Darüber hinaus sollten die gegenständlichen Regelungen nicht isoliert betrachtet werden. Der Natur der Untersuchung entsprechend war es sachgerecht, die jeweiligen Normen und Mechanismen trägerübergreifend im Gefüge des jeweiligen Leistungsprozesses darzustellen und zu untersuchen.²³ Darüber hinaus hat es den Anschein, dass der Fokus der GFA v. a. auf der Darstellung der Bürokratiekosten liegt, also dem Aufwand, der bei einem Normadressaten speziell aufgrund von Informationspflichten entsteht, obwohl grundsätzlich der gesamte Erfüllungsaufwand darzustellen ist.²⁴ Außerdem werden die Kosten für die Wirtschaft und die Bürgerinnen und Bürger den Blick genommen.²⁵ Die Beschränkung auf die Kosten der Verwaltung ist mit dem ganzheitlichen Ansatz der GFA daher nicht ohne weiteres vergleichbar. Schließlich ist das Verständnis des Erfüllungsaufwandes und dessen Berechnung im Rahmen der GFA vergleichsweise pauschal, um die Verwaltungskosten erschöpfend abbilden zu können. Es wird z. B. nicht differenziert, ob die Tätigkeit von Beamten oder Beschäftigten ausgeführt wird. Mögliche Unterschiede bei der Bezahlung zwischen den Organisationen sind ebenfalls nicht vorgesehen.²⁶ An dieser Stelle waren daher ebenfalls weitergehende Überlegungen erforderlich, die in Kapitel 4 dargestellt werden.

²⁰ Vgl. Karpen in: Gesetzgebung, S. 181 f. m. w. N.

²¹ Vgl. Hofmann/Birkenmaier in: Gesetzgebung, S. 295 ff. m. w. N.

²² Zu den Informationsquellen bei der Berechnung des Erfüllungsaufwandes siehe: Leitfaden der Bundesregierung zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes, S. 15 f.

²³ Eine Prozessanalyse und eine Bündelung von Prozessen finden zwar statt, soweit mehrere Vorschriften in Zusammenhang miteinander erfüllt werden. Eine Einarbeitung neuer Aufgaben in die bestehenden Leistungsprozesse, scheint dabei aber nicht zu erfolgen. Siehe Leitfaden der Bundesregierung zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes, S. 11

²⁴ Leitfaden der Bundesregierung zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes, S. 13

²⁵ Gefunden auf: https://www.onda.de/SiteGlobals/Forms/Suche/ServicesucheBuehne_Formular.html?documentType_=regelungsvorhaben; zuletzt abgerufen am 15.01.2021, 04:35 Uhr

²⁶ Leitfaden der Bundesregierung zur Ermittlung des Erfüllungsaufwandes, Anhang VII Lohnkostentabelle Verwaltung

Insgesamt bildet das Vorgehen bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwandes im Rahmen neuer Gesetzesvorhaben allerdings einen sachgerechten Ansatz, auf dessen Basis die Verwaltungskosten im Rahmen der hier vorgestellten Untersuchung ermittelt werden konnten. Sowohl in der grundsätzlichen Methodik als auch im konkreten Vorgehen waren aber teils signifikante Anpassungen notwendig. Es war im Übrigen nicht zu erkennen, dass bei der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende auch die Kosten betrachtet worden wären, die speziell durch die Abstimmung auf andere Leistungen entstehen. Vielmehr wurde lediglich der voraussichtliche Gesamtaufwand bei der Leistungsgewährung pauschal prognostiziert, ohne eine besondere Differenzierung vorzunehmen.²⁷

1.1.2 Studien zu Verwaltungskosten

Neben der Darstellung des voraussichtlichen Erfüllungsaufwandes bei Gesetzesvorhaben existieren in großer Zahl Untersuchungen, die sich mit der Berechnung von Verwaltungskosten beschäftigen. Die Bürokratiekosten aufgrund gesetzlicher Regelungen werden z. B. regelmäßig durch das Statistische Bundesamt ermittelt, dessen OnDEA-Datenbank (früher: WebSKM-Datenbank) zahlreiche Berechnungen hierzu enthält. Sie ist Teil des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ der Bundesregierung und gibt seit 2006 einen umfassenden Überblick über die bürokratischen Pflichten sowie deren Belastung. Dabei werden nicht nur die Bürokratiekosten ermittelt, sondern die Gesamtkosten, die durch die Befolgung einer Rechtsvorschrift u. a. der öffentlichen Verwaltung entstehen. Im Zusammenhang mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende, die im Fokus der hier dargestellten Untersuchung steht, sind in der Datenbank aber lediglich Kostenberechnungen zum Außenverhältnis zwischen Behörde und den Bürgerinnen und Bürgern zu finden. Berechnungen zu den Kosten der Verwaltung, die aufgrund der Verflechtung unterschiedlicher Sozialleistungen mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende zwischen den Trägern entstehen, waren in der Datenbank dagegen nicht ersichtlich.²⁸

Andere Verwaltungskostenstudien haben meist die Kosten von privaten Unternehmen zum Gegenstand, wie beispielsweise die Studie „Verwaltungskosten in deutschen Unternehmen“ des AdminiStraight Instituts für Finanz- und Rechnungswesen aus dem Jahr 2014.²⁹ Dies ist aber nicht mit den Verwaltungskosten im Sinne der vorliegenden Arbeit vergleichbar, wie in Kapitel 3.1 näher beschrieben wird. Auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende waren darüber hinaus Untersuchungen zu finden, die sich damit befassen, durch welche Aufgaben in den Jobcentern (JC) Verwaltungsaufwand verursacht wird.³⁰

²⁷ Z. B.: BT-Drs. 15/1516, S. 3 ff.

²⁸ Gefunden auf: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/teaser-OnDEA.html>, zuletzt abgerufen am 15.01.2021, 4:25 Uhr. Die Abkürzung „SKM“ steht dabei für Standardkostenmodell. Hierzu folgen unter Kapitel 3.3 weitere Ausführungen. Die Abkürzung OnDEA steht für „Online-Datenbank des Erfüllungsaufwands“

²⁹ Gefunden auf: <https://www.wiwi-treff.de/Wirtschafts-News/Studie-Verwaltungskosten-in-Deutschland/Artikel-2695/drucken>, zuletzt abgerufen am 15.01.2021, 04:40 Uhr

³⁰ Personalbemessung Leistungsgewährung in den gemeinsamen Einrichtungen SGB II, Abschlussbericht, Version 2.0, 28.01.2015, BearingPoint GmbH und Sopra Steria GmbH

Dabei ging es jedoch um die Berechnung des Personalbedarfs der Jobcenter insgesamt. Eine detaillierte Analyse des Arbeitsaufwandes, der durch die Verflechtung verschiedener Leistungen mit denen nach dem SGB II entstanden ist, war nicht enthalten.

1.1.3 Diskussionen in der Fachwelt

Die Schnittstellenprobleme im sozialen Sicherungssystem wurden zudem bereits bei mehreren Veranstaltungen u. a. zwischen Sozialwissenschaftlern diskutiert, z. B. auf der Kooperationsveranstaltung des Forschungsinstituts für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW) und der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt e.V. am 21. Juni 2018. Im Wesentlichen ging es dort aber um unbeabsichtigte Schnittstellenprobleme wie Sicherungs- und Förderlücken, Unter- und Fehlversorgungen sowie Brüche in der Versorgungskontinuität.³¹ Daher wurden v. a. Zielkonflikte an der Schnittstelle zwischen verschiedenen Leistungen dargestellt und entsprechende Lösungen aufgezeigt.³²

Der Deutsche Sozialrechtsverband e.V. hat im Jahr 2019 sein 51. Kontaktseminar ebenfalls der Schnittstellenproblematik im Sozialstaat gewidmet und dabei v. a. verschiedene Übergänge von einem Leistungssystem in ein anderes sowie die Klärung der Zuständigkeit zwischen verschiedenen Leistungsträgern in den Blick genommen.³³ Der Verwaltungsaufwand, der durch diese Übergänge bei den Sozialleistungsträgern entsteht, wurde aber lediglich am Rande angesprochen. Andere Ansätze haben zudem nicht die rechtliche Verflechtung der Leistungen zum Gegenstand, sondern betreffen das institutionelle Zusammenwirken und eine organisatorische Effizienzsteigerung durch eine umfassende Reform des Leistungssystems.³⁴

Im Rahmen des Fördernetzwerks Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung (FIS) des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) wurde auch am Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) an der Universität Duisburg-Essen von Mai 2017 bis September 2019 ein Forschungsprojekt durchgeführt, in dem Schnittstellen systematisch analysiert werden sollten. Dabei wurden aber ebenfalls überwiegend unerwünschte Effekte wie Zeitverzug und Sicherungslücken als Schnittstellenprobleme identifiziert. Eine mögliche Ineffizienz in diesem Zusammenhang wurde lediglich beiläufig erwähnt.³⁵ Eher allgemein wird z. B. erwähnt, dass Informationen doppelt erhoben werden müssten, wodurch Kosten entstehen. Eine nähere Untersuchung eben dieser Kosten fand jedoch nicht statt.³⁶ Aus diesem Grund war das Forschungsdesign eher auf die qualitative Erhebung von Schnitt-

³¹ Vgl. Brettschneider, Fragmentierung und Integration – Schnittstellenprobleme und Schnittstellenmanagement im deutschen Sozialstaat, Call for Proposals

³² Z. B. i. H. a. die nachhaltige Integration von Jugendlichen in die Gesellschaft vgl. Stöbe-Blossey u. a. in: Sozialer Fortschritt 10/2019, S. 757 f.

³³ Sozialrecht aktuell, Sonderheft 2019, S. 1 ff.

³⁴ Vgl. Berthold, Mehr Effizienz und Gerechtigkeit: Wege zur Entflechtung des Sozialstaates, S. 8 ff.

³⁵ Vgl. Stöbe-Blossey u. a., Schnittstellen in der Sozialpolitik: Differenzierung und Integration in der Absicherung sozialer Risiken, S. 10

³⁶ Vgl. Stöbe-Blossey u. a., Schnittstellen in der Sozialpolitik: Differenzierung und Integration in der Absicherung sozialer Risiken, S. 60

stellenproblemen, wie z. B. Sicherungslücken ausgerichtet und nicht auf die quantitative Ermittlung von Kosten.³⁷

1.1.4 Politische Befassung

Der Umgang mit Schnittstellenproblemen im sozialen Sicherungssystem war auch schon Gegenstand von politischen Diskussionen und Gesetzesinitiativen. So wurde z. B. eingeführt, dass Leistungsberechtigte nach dem SGB II, die bereits einen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben, keine Eingliederungsleistungen nach dem SGB II mehr erhalten können (§ 5 Abs. 4 SGB II). Damit sollten u. a. Doppelstrukturen bei der Betreuung und Förderung dieser Personen vermieden werden.³⁸ Mit dem gleichen Änderungsgesetz sollte außerdem die Schnittstelle zwischen der Ausbildungsförderung und den Leistungen nach § 27 SGB II entschärft werden.³⁹

Andere Gesetzesinitiativen waren zwar nicht erfolgreich, zeigen jedoch zum einen, inwiefern sich die Politik mit der Fragmentierung des Sozialleistungssystems beschäftigt und zum anderen, wie unterschiedlich die Herangehensweisen für eine Lösung sein können. So haben im Jahr 2016 mehrere Bundestagsabgeordnete vorgeschlagen, die Grundsicherung einfacher und gerechter zu gestalten und damit die Jobcenter zu entlasten. Dieses Ziel sollte erreicht werden, in dem u. a. die Sicherungssysteme gestärkt werden, die der Grundsicherung für Arbeitsuchende vorgelagert sind.⁴⁰ Der Vorschlag wurde letztlich nicht übernommen.⁴¹ Diese und andere Initiativen hatten zum Ziel, die Leistungsgewährung transparenter, zugänglicher und leichter nachvollziehbar für die potenziellen Zielpersonen zu gestalten oder sozialpolitische Zielkonflikte aufzulösen. Eine Reduzierung speziell des Verwaltungsaufwandes, der durch die Schnittstellen entsteht, stand nicht im Mittelpunkt des Interesses.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass mit der vorliegenden Dissertation zwar ein fachlich und politisch bereits wahrgenommenes Problem aufgegriffen wird, die Arbeit sich aber im Hinblick auf das konkrete Erkenntnisinteresse und die gewählte Methodik von vorhandenen Studien, Verfahren und Modellen abhebt. Mit der Arbeit kann somit die fachliche und politische Diskussion unterstützt bzw. ergänzt werden.

1.2 Aufbau der Arbeit

Nach der Einleitung werden im zweiten Kapitel die Systematik des deutschen Sozialstaats und seine rechtlichen Grundlagen beschrieben. Neben verschiedenen Strukturprinzipien und dem Aufbau des Sozialleistungssystems werden in diesem Zusammenhang auch die

³⁷ Vgl. Stöbe-Blossey u. a., Schnittstellen in der Sozialpolitik: Differenzierung und Integration in der Absicherung sozialer Risiken, S. 25 f.

³⁸ BT-Drs. 18/8041, S. 30

³⁹ BT-Drs. 18/8041, S. 24

⁴⁰ BT-Drs. 18/8077, S. 1

⁴¹ BT-Drs. 18/8909, S. 4

konkreten Leistungen näher erläutert, deren Verflechtung mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende exemplarisch untersucht wurde. Das Kapitel endet mit einer Darstellung der Normen, die die Verflechtung der untersuchten Sozialleistungen regeln.

Kapitel 3 befasst sich mit der Definition und wissenschaftlichen Einordnung des Begriffs der Verwaltungskosten. Darüber hinaus werden verschiedene Methoden zur Kostenberechnung dargestellt, womit der theoretische Grundlagenteil schließt. Hierauf aufbauend wird im vierten Kapitel zunächst dargelegt, was unter Verwaltungskosten im Sinne der Arbeit verstanden werden soll und welche Methoden zur Berechnung sowie zur Datenerhebung bei der Untersuchung angewandt wurden. Dem folgen allgemeine Überlegungen zur gewählten Methodik und zur statistischen Auswertung. Es wird darüber hinaus erläutert, weshalb eine Vorstudie erforderlich war, um das für die Hauptstudie notwendige Wissen über die Prozesse bei den betroffenen Sozialleistungsträgern generieren zu können.

Nach Erarbeitung der in den Kapiteln 2 bis 4 dargestellten Grundlagen konnte die Vorstudie durchgeführt werden, um das für die Hauptuntersuchung benötigten Prozesswissen erarbeiten zu können. Dabei wurden zunächst Experteninterviews mit Mitarbeitenden verschiedener Sozialleistungsträger geführt und im Rahmen eines iterativen Verfahrens sukzessive Prozessgrundgerüste modelliert. Das Vorgehen wird in Kapitel 5 näher beschrieben, dabei werden ebenfalls die erarbeiteten Ablaufdiagramme erläutert. Das Kapitel endet mit der Darstellung der Prozessanalyse, in deren Rahmen die Tätigkeiten identifiziert wurden, die auf die Verflechtungsnormen zurückzuführen waren.

Die Prozessanalyse war als Grundlage für eine Befragung der Sozialleistungsträger vorgesehen, die den Kern der dargestellten Untersuchung bildete. Zur Vorbereitung dieser Umfrage waren verschiedene Maßnahmen unerlässlich, die im sechsten Kapitel näher erläutert werden. Neben konkreten Überlegungen zum Design der Befragung mussten z. B. die Sozialleistungsträger kategorisiert werden, um gegebenenfalls eine Auswertung differenziert nach einzelnen Gruppen (z. B. nach den Regionen) zu ermöglichen. Darüber hinaus war die Onlinebefragung zu erstellen, was in dem Kapitel ebenfalls beschrieben wird.

Kapitel 7 widmet sich der Durchführung der Befragung, deren statistischer Auswertung sowie der Kostenberechnung. Das Vorgehen wird dabei Schritt für Schritt beschrieben: Von der Aufarbeitung der Daten über die Durchführung verschiedener Varianztests bis hin zum Intervallschätzverfahren, mit dem aus der erhobenen Stichprobe Ober- und Untergrenzen für die interessierenden Parameterwerte der Gesamtheit der Sozialleistungsträger ermittelt wurden. Am Ende des Kapitels werden die so berechneten Werte mit den Gesamtverwaltungskosten der jeweiligen Träger verglichen und das Ergebnis bewertet. Im letzten Kapitel der vorliegenden Arbeit wird schließlich anhand einzelner Prozesse beispielhaft dargestellt, wie die entstandenen Kosten reduziert werden könnten, ohne die sozialpolitischen Ziele der Leistungen zu gefährden oder mit sozialstaatlichen Grundprinzipien zu brechen.

2 Systematische Verflechtung des Sozialstaats

Für die dargestellte Untersuchung ist ein Verständnis der grundlegenden Begriffe, Mechanismen und rechtlichen Grundlagen des Sozialstaats unabdingbar.

2.1 Sozialstaatliche Grundlagen

Unter dem „Sozialstaat“ wird in der Bundesrepublik Deutschland (BRD) insbesondere ein staatliches Strukturprinzip und eine Staatszielbestimmung verstanden. Danach gehört es zu den Aufgaben des Staates, für seine Bewohner erträgliche Lebensbedingungen, soziale Sicherheit, soziale Gleichheit und soziale Gerechtigkeit herzustellen.⁴² Die Umsetzung der sozialstaatlichen Ziele ist Gegenstand der Sozialpolitik. Sie beinhaltet v. a. Maßnahmen des Staates, die die wirtschaftliche und soziale Situation bestimmter gesellschaftlicher Gruppen verbessern sollen.⁴³

2.1.1 Aufbau und Struktur des Sozialstaats

Zum Sozialstaat werden diejenigen staatlichen Institutionen, Strukturen und Prozesse gezählt, die die Bürgerinnen und Bürger vor Armut schützen sowie gegen die Widrigkeiten des Lebens, wie beispielsweise Invalidität, Krankheit oder Arbeitslosigkeit, sichern sollen. Zudem beinhaltet er das Ziel, die soziale Ungleichheit in der Gesellschaft zu verringern. Das Kernstück des Sozialstaates bildet ein soziales Sicherungssystem, im Rahmen dessen Träger der öffentlichen Verwaltung verschiedene Sozialleistungen gewähren.⁴⁴ Deren Vielfalt und Finanzvolumen verdeutlichen, dass sich der Sozialstaat von seinem Kernelement, der Gewährleistung der sozialen Sicherheit im Rahmen einer Gefahren-, Risiko- und Solidargemeinschaft, fortentwickelt hat zu einem umfassenden Verteilungsstaat.⁴⁵ Hatten Sozialleistungen im Jahr 1961 noch einen Anteil von 18,3 % am Bruttoinlandsprodukt der BRD, so wurde für das Jahr 2020 mit einem Anteil von 29,7 % gerechnet.⁴⁶ Diese Prognose

⁴² Vgl. Katz, Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, S. 111 und Ipsen, Staatsrecht, S. 238

⁴³ Unternehmen, Gewerkschaften und die Kirchen werden zwar ebenso sozialpolitisch aktiv. Auf derartige nichtstaatliche Strukturen soll in dieser Arbeit jedoch nicht näher eingegangen werden. Denn Untersuchungsgegenstand ist die Verflechtung des Sozialstaats, dies schließt Leistungen nichtstaatlicher Träger aus, vgl. § 12 SGB I.

⁴⁴ Vgl. Schmidt, Sozialpolitik in Deutschland, S. 17

⁴⁵ Vgl. Ipsen, Staatsrecht I, S. 244

⁴⁶ Sozialbericht 2017, Anlage T 1. Der ressortübergreifende Sozialbericht hat zum Ziel, Parlament und Öffentlichkeit über Maßnahmen und Vorhaben der Sozial- und Gesellschaftspolitik zu unterrichten. Im August 2021 hat die Bundesregierung zwar einen aktualisierten Sozialbericht veröffentlicht. Dessen Ziel-

wurde allerdings vor der Corona-Pandemie aufgestellt, die sogar zu einem weitaus höheren Anstieg der Sozialleistungen und einem Absinken des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2020 geführt hat.⁴⁷

Der deutsche Sozialstaat ist stufenförmig organisiert. Aufgrund des Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung wurde zunächst die kommunale Sozialstaatlichkeit seit Beginn des 19. Jahrhunderts ausgebaut, wobei heute allerdings vom föderalen Sozialstaat gesprochen wird. Dabei stehen insbesondere dem Bund Kompetenzen beim sozialen Sicherungssystem zu, die Bundesländer wirken vermittelnd zwischen dem Bund als zentralem und den Kommunen als dezentralem Sozialstaat.⁴⁸

2.1.2 Sozialpolitik

Das primäre Ziel der Sozialpolitik ist es, die soziale Lage benachteiligter Gruppen zu verbessern, insbesondere durch eine Angleichung der Chancen und Existenzbedingungen. Die Integration ärmerer Bevölkerungsgruppen in die Gesellschaft und damit die Stabilisierung der Gesellschaftsordnung gelten als übergeordnete Ziele. Im Rahmen der Sozialpolitik geht es inhaltlich insbesondere darum zu entscheiden, wie die vorhandenen Ressourcen in der Gesellschaft verteilt werden. Ausschlaggebend sind bestimmte Vorstellungen von Gerechtigkeit, Werten und Normen, auf deren Grundlage der Staat entscheidet, wie gesellschaftlich anerkannte soziale Problemlagen im Gemeinwesen bewältigt werden. Die Sozialpolitik wird daher u. a. als Verteilungspolitik gesehen, um in einer an sich marktwirtschaftlichen Gesellschaft eine von der Gemeinschaft als gerecht akzeptierte Verteilung von Rechten, Pflichten und materiellen Gütern zu gewährleisten.⁴⁹ Die Umverteilung selbst erfolgt interpersonell, also von bestimmten Mitgliedern eines Sicherungssystems auf andere, intergenerativ, z. B. von einer Generation auf die vorhergehende (Renten) oder künftige (Kindergeld) und immateriell beispielsweise durch den kostenlosen Zugang zu sozialen, kulturellen und sportlichen Einrichtungen.⁵⁰

In der Sozialpolitik dominieren gesellschaftliche Herausforderungen, die jede Person jeder Bevölkerungsgruppe betreffen können. Hierzu zählen insbesondere Arbeitslosigkeit, Krankheit und Alter. Diese Problemlagen werden kollektiv als solche anerkannt und er-

richtung und Inhalte wurde aber nicht grundsätzlich geändert. Zudem entstand der Bericht stark unter dem Einfluss der Corona-Pandemie. Schließlich sind die Rechtslage und die Höhe der Verwaltungskosten im Jahr 2019 Gegenstand der vorliegenden Arbeit. Die Ausführungen und Verweise zum Sozialbericht 2017 wurden daher grundsätzlich nicht an den Bericht 2021 angepasst.

⁴⁷ Die Sozialleistungsquote stieg im Pandemiejahr 2020 auf 33,6% des Bruttoinlandsprodukts. Vgl. Sozialbericht 2021, S. 247

⁴⁸ Vgl. Boeckh u. a., Sozialpolitik in Deutschland, S. 103. Auf die Darstellung der vierten Stufe des heutigen Sozialstaats um die Ebene der Europäischen Union, deren Sozialpolitik sich insbesondere auf die Verwirklichung der Freizügigkeit von Waren, Kapital, Dienstleistungen und Personen sowie die Gleichberechtigung von Männern und Frauen in der Arbeitswelt konzentriert, soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Denn der Fokus der Arbeit liegt vielmehr auf der Darstellung der Verflechtung der Sozialleistungen auf nationaler Ebene. Soweit sozialpolitische Ziele der Europäischen Union oder die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs tangiert sind, wird dies an den jeweiligen Stellen situativ erläutert.

⁴⁹ Vgl. Boeckh u. a., Sozialpolitik in Deutschland, S. 5 f., 9

⁵⁰ Vgl. Boeckh u. a., Sozialpolitik in Deutschland, S. 163 f.