

Analyse des ifo Forschungsbericht 160 - Eine Inventur im „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“

Der ifo Forschungsbericht 160 - Eine Inventur im „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“ soll im Folgenden untersucht werden. Ziel des Forschungsberichts war es, einen systematischen Überblick in Form einer Inventur aller Sozialleistungen zu generieren.

Für eine dogmatisch korrekte Listung ist es zunächst erforderlich, den (1) Begriff der Sozialleistung genau zu bestimmen und eine geeignete (2) Methode zur Identifizierung dieser Leistungen zu entwickeln.

1. Begriffsbestimmung

Der Forschungsbericht schreibt: "Sozialleistungen sind „Dienstleistungen, Geldleistungen, Sachleistungen oder andere Hilfen, die zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit erbracht werden“ (§§ 1 und 11 SGB I). (...) Ziel ist eine schnelle Orientierung für Forschung, Praxis und Politik; nicht die Verwaltungsvorschrift, sondern der **konkrete Anspruch steht im Vordergrund**. Die Liste zeigt **Sozialleistungen im weiteren Sinne**: Neben direkten Geld-, Sach- und Dienstleistungen werden auch steuerliche Entlastungen, wie Freibeträge, mit sozialpolitischem Zweck erfasst. Diese sind als eigene Kategorie gekennzeichnet."

Die Studie benennt zwar Leitkriterien (individuell beanspruchbar; Anspruch im Vordergrund; Einbezug zielgruppenspezifischer Steuerentlastungen als eigene Kategorie). Unklar bleibt jedoch, wie diese Kriterien in der **konkreten Listung** ('was zählt als eigene Leistung?') konsistent angewandt werden. Da man auch auf den § 11 SGB I eingeht, liegt es nahe, diese Begriffsbestimmung heranzuziehen.

§ 11 SGB I: "*Gegenstand der sozialen Rechte sind die in diesem Gesetzbuch vorgesehenen Dienst-, Sach- und Geldleistungen (Sozialleistungen)*"

Dabei ist zu beachten, dass eine Sozialleistung ihre Rechtsgrundlage im SGB oder einem in § 68 SGB I genannten Gesetz haben muss. Damit wären etwa die Leistungen nach Beamten gesetz oder AsylbLG keine Sozialleistungen i.S.d. § 11 SGB I, da es sich um eigenständige Sonderleistungssysteme außerhalb des Sozialgesetzbuchs handelt, die weder dem Regelungsregime des SGB noch der Trägerdefinition des § 12 SGB I unterfallen. Auch unabdingbar ist die Erbringung durch einen Leistungsträger i.S.d. § 12 SGB I. Außerdem müssen Sozialleistungen einer einzelnen individualisierbaren Person zugutekommen.¹

Die Definition nach § 11 SGB I scheint dem Willen der Studie, nach welcher der "konkrete Anspruch im Vordergrund" steht, am nächsten zu kommen.

Außerhalb dieser Definition liegende individualisierbare staatliche Leistungen mit sozialpolitischem Zweck werden im Folgenden nicht als Sozialleistungen i. S. d. § 11 SGB I, sondern als sonstige individualisierte Förder- oder Unterstützungsleistungen gesondert

¹ BeckOGK/Spellbrink, 1.3.2021, SGB I § 11 Rn. 11 - 14, beck-online

ausgewiesen. Die Leistungen nach AsylbLG, BeamtVG, FPfZG, MuSchG und UhVorschG werden daher ebenfalls als "weitere Leistungen" separiert betrachtet.

Bei steuerlichen Entlastungen handelt es sich nicht um eine individuelle Leistungsgewährung, sondern eine Abgabenminderung. Diese liegt auch nicht in der Verantwortung eines Leistungsträgers. Steuerliche Entlastungen können sozialpolitisch wirken und teilweise als funktionales Äquivalent zu Transferleistungen dienen; sie sind jedoch regelmäßig keine Sozialleistungen i.S.d. § 11 SGB I.

2. Methodik zur Identifikation der Leistungen

Folgende Methoden für eine Inventur von Sozialleistungen wären denkbar:

a. Leistungskategorien: Man könnte zusammenhängende Leistungsarten als Kategorien zusammenfassen, wie Bürgergeld, Hilfe zum Lebensunterhalt und Sozialhilfe etc. Viele dieser Kategorien werden gängigerweise als eine Leistung in der Verwaltungspraxis umgesetzt, auch wenn sie mehrere rechtliche Grundlagen enthalten.

b. Anspruchsgrundlagen (AGL): Eine Listung nach Anspruchsgrundlagen würde jede individuelle Leistung, für die sich in den SGBs oder Spezialgesetzen ein eigener individualisierbarer Anspruch findet, erfassen.

Alternative Ordnungskriterien wie Leistungssysteme oder Leistungsträger strukturieren Verwaltung, nicht Rechtsansprüche, und sind daher für eine Inventur ungeeignet. Die Interpretation von Kategorien kann teilweise sehr unscharf und reduzierend sein. Eine Aufnahme nach AGL, welche einen individualisierbaren Anspruch begründen, erscheint somit am sinnvollsten und kommt der Definition nach § 11 SGB I am nächsten.

Gelistet wird nur, was einen eigenständigen individuellen Rechtsanspruch begründet. Nicht gezählt wird, was lediglich Inhalt, Umfang, Höhe oder Berechnung dieses Anspruchs regelt. Diese Abgrenzung deckt sich mit der in der ifo-Methodik formulierten Leitlinie, dass der konkrete, individuelle Anspruch im Vordergrund stehen soll. Die Kritik setzt daher an der konsequenten Anwendung dieser Leitlinie im Forschungsbericht an.

Hierbei werden auch Leistungen mit unterschiedlichen AGL, welche in der Verwaltungsrealität zusammen umgesetzt werden, (z. B. Beratungsleistungen, welche auf mehreren AGL beruhen, aber gemischt ausgeübt werden) individuell aufgeführt. Dementsprechend erhält man bereits eine tendenziell umfassendere Liste.

Im Forschungsbericht werden AGL, konkretisierende Normen, Berechnungsnormen und Zahlungsmodalitäten lückenhaft und teilweise doppelt aufgeführt. Es wird erwähnt, dass der Forschungsbericht "Sozialleistungen im weiteren Sinne" umfasst. Angreifbar wird die Formulierung, wo die Gesamtzahl (502) ohne konsequente Trennung der Normtypen und Kategorien leicht als '502 gleichrangige Sozialleistungen' verstanden wird. Gerade konkretisierende Normen regeln nur genauere Anspruchsvoraussetzungen sowie Umfang, Höhe, Berechnung und Dauer des Anspruchs. Hierbei handelt es sich nicht (!) um die Leistung selbst. Somit werden Regelungen zu einer Leistung als eigenständige Leistung deklariert und es entsteht der Eindruck einer überwältigenden Liste. So ist die KI-gestützte Sichtung und die Fortführung bestehender Listen praktikabel, erhöht aber den Bedarf an

systematischer Qualitätssicherung (Normtyp-Prüfung, Dubletten, richtige Anspruchsgrundlagen).

3. Ergebnis

Nach einer Korrektur gemäß der oben aufgeführten Methodik bleiben **230 Sozialleistungen i.S.v. § 11 SGB I und zusätzlich 22 weitere Leistungen**, als sonstige individualisierte Förder- oder Unterstützungsleistungen. Von den 230 Leistungen sind bereits 55 im Bereich der Kranken- und Pflegeversicherung und 26 im Bereich der Rentenversicherung.

Die **ermittelte** Zahl ergibt sich aus der systematischen Erfassung eigenständiger Anspruchsnormen auf Basis der ursprünglichen Listung. Sie ist unabhängig von der gewählten thematischen Aggregation und damit methodisch robust.

Es wurde bewusst keine vollständige Neuerhebung sämtlicher AGL der Sozialgesetzbücher vorgenommen. Gegenstand der Analyse war vielmehr die methodische Bereinigung und Korrektur der im Forschungsbericht aufgeführten Liste. Ergänzt wurden ausschließlich solche eigenständigen AGL, deren Fehlen nach der gewählten Zählmethodik evident war. Die ermittelte Größenordnung wurde auch durch diese Ergänzungen nicht berührt.

4. Bewertung des Forschungsberichts

Die Liste des ursprünglichen Forschungsberichts ist, wenn sie auch keinen Anspruch auf Perfektion und Vollständigkeit erhebt, nicht repräsentativ. Die methodische Kritik richtet sich nicht gegen die Zielsetzung der Inventur, sondern gegen die Einheitenbildung im Tabellenband. Die ifo-Methodik stellt selbst darauf ab, dass der konkrete, individuelle Anspruch im Vordergrund steht und dass keine Verwaltungsvorschriften, sondern Ansprüche erfasst werden. Gerade daran gemessen zeigt die Liste Inkonsistenzen: Neben Anspruchsnormen finden sich Einträge, die eher Konkretisierungen, Berechnungslogiken, Zahlungsmodalitäten oder verfahrensnahe **Regelungen** abbilden. Dadurch wird die ausgewiesene Anzahl als Mengenindikator stark verzerrt.

Insofern bleibt festzuhalten, dass die Liste etwa doppelt so viele Leistungen wie vertretbar darstellt. Zusätzlich fiel die Methodik durch unklare Begriffsverwendung ("Sozialleistungen im weiteren Sinne") und unsachgemäße Ausweitung des Begriffs **Sozialleistungen** ("auch steuerliche Entlastungen") als unsauber auf.

Auch das Ergebnis "Es gibt sehr viele Sozialleistungen" wird nicht näher untermauert, sondern wohl mit der reinen Anzahl gerechtfertigt. Auch Aussagen zur Anzahl der Gesetze ("3246 Paragraphen") besitzen keinen genauen Aussagegehalt. Die deutschen Steuer-Bundesgesetze haben wohl etwa 33.000 Vorschriften.²

² Reiermann, Christian/ Schmergal, Cornelia: Runter mit den Steuern (24.08.2016) https://www.spiegel.de/spiegel/wie-deutschlands-steuersystem-gerechter-und-effizienter-werden-kann-a-1109198.html?sara_ref=re-xx-cp-sh