

Rechtskreisübergreifende Zusammen- arbeit bei der Umsetzung und Gewährung von Sozialleistungen – Herausforderungen und Lösungen

Nils Pagels

AUF EINEN BLICK

- Die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit beim Zugang und bei der Umsetzung von Sozialleistungen in der Kommune ist seit vielen Jahren Thema, steht aber weiterhin vor nicht gelösten Herausforderungen.
 - Rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit ist notwendig, um den Zugang und die Umsetzung von Sozialleistungen bürgerfreundlich zu gestalten; insbesondere bei Rechtskreisübergängen und bei der parallelen Bearbeitung von Fällen für dieselbe Person bzw. denselben Haushalt.
 - Es braucht gute Organisationsverfahren zur rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit und die klare Positionierung der Leitungsebenen, um die Erbringung von Sozialleistungen zu vereinfachen und zu verbessern.
-

EINLEITUNG

Damit sozialpolitische Leistungen wirklich bei den Menschen ankommen, die sie benötigen, braucht es in vielen Fällen eine verbesserte rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit in der kommunalen Sozialpolitik. Dieses Thema wird seit langer Zeit bearbeitet, noch konnten aber keine durchgehend befriedigenden Lösungen gefunden werden. Dies liegt u. a. an der überaus großen Komplexität von sehr vielen unterschiedlichen Rechtskreisen, aber auch an dem Aufeinanderprallen von sozialpolitischen und verwaltungstechnischen Fragestellungen, unterschiedlichen professionellen Haltungen und Herangehensweisen. Grund ist jedoch ebenso, dass viele Verfahren zur rechtskreis-

übergreifenden Zusammenarbeit nicht klar geregelt sind. Um welche Leistungen geht es?

Bei der Verbesserung der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit geht es insbesondere um den Zugang zu Geldleistungen als sozialpolitische Unterstützung. Bei den relevanten Sozialleistungen sind zunächst die Leistungen zum Lebensunterhalt nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) II, III, IX, XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylBLG) zu nennen. Daneben gibt es weitere Leistungen, die auch zum Lebensunterhalt beitragen. Hierbei handelt es sich um sog. vorrangige Leistungen, deren Inanspruchnahme Vorrang gegenüber den eben genannten Leistungen hat. Zu

nennen sind die Berufsausbildungsbeihilfe, Leistungen nach dem Wohngeldgesetz (WoGG) oder dem Bundeskindergeldgesetz (BKGG) (unabhängig ob als Kindergeld oder Kinderzuschlag), das Elterngeld oder das BAföG für Studierende. Bei der Prüfung vorrangiger Leistungen entstehen viele Schnittstellen rechtskreisübergreifender Zusammenarbeit. Weiter sind Leistungen in bestimmten Lebenslagen relevant, wie die Leistungen für Bildung und Teilhabe (nach SGB II, XII, AsylbLG, BKGG und WoGG), Leistungen für Kinder und Jugendliche nach dem SGB VIII und die Leistungen für Menschen mit Behinderung nach dem SGB IX. Hier handelt es sich um ergänzende Leistungen, die bei anderen Stellen in der Kommunalverwaltung beantragt und bewilligt werden als die Leistungen zum Lebensunterhalt, weshalb es wiederum zu Konstellationen rechtskreisübergreifender Zusammenarbeit kommt.

Auch zu den Leistungen nach SGB V, VI und XI (Gesetzliche Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung) eröffnen sich diverse Schnittstellen rechtskreisübergreifender Zusammenarbeit, die aber aufgrund der externen und zentralistischer arbeitenden zuständigen Stellen noch schwieriger zu gestalten sind. Zu den sozialpolitischen Leistungen, für die eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit angestrebt werden sollte, gehören neben den finanziellen Hilfen aber auch Beratungsangebote. Es können verschiedene Dienste von derselben Person oder demselben Haushalt in Anspruch genommen werden, weshalb eine gute rechtskreisübergreifende Kooperation wünschenswert ist. Das können z. B. das Fallmanagement oder die Arbeitsvermittlung im SGB II, die Arbeitsvermittlung und Berufsberatung im SGB III, die Jugendberufshilfe (bzw. an vielen Standorten die Jugendberufsagenturen als gemeinsames Angebot von SGB II, II und VIII), die sozialpädagogische Unterstützung im AsylbLG, der allgemeine Sozialdienst, die Familienhilfe, die Familien- und Erziehungsberatung und Schulsozialarbeit sein. Hinzu kommen entweder eigene kommunale oder externe Beratungsangebote wie Schulden- und Suchtberatung und die in jedem Fall externen Angebote wie die unabhängige Teilhabeberatung nach dem SGB IX. Genauso können aber auch externe Beratungs- und Unterstützungsangebote der Freien Wohlfahrtspflege oder über Projektmittel finanzierte Angebote bei anderen freien Trägern als Akteure angesehen werden, die bei der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit mitgedacht werden müssen.

WELCHE FORMEN DER RECHTSKREISÜBERGREIFENDEN ZUSAMMENARBEIT GIBT ES?

Es gibt verschiedene Formen der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit. Stöbe-Blossey et al. arbeiten mit der wichtigen Unterscheidung von Transition, Interferenz und Diffusion.¹ Transition meint dabei den Rechtskreisübergang. Die Transition erfolgt dabei an der Schnittstelle zwischen zwei Rechtskreisen, die nacheinander für die Bearbeitung zuständig sind. Zwei klassische Beispiele sind der Übergang aus dem SGB III ins SGB II, wenn der Anspruch auf Arbeitslosengeld I aufgebraucht ist oder der Übergang von AsylbLG ins SGB II nach Anerkennung des Asylstatus einer geflüchteten Person, die zu einem dauerhaften Aufenthaltstitel führt. Bei der Interferenz sind mehrere Rechtskreise gleichzeitig zuständig, die Verantwortlichkeiten sind aber klar geregelt und bei Konstellationen der Diffusion sind ebenfalls mehrere Rechtskreise zuständig, die Verantwortlichkeiten sind aber nicht klar abgegrenzt.

LÖSUNGSANSÄTZE UND GELINGENSBEDINGUNGEN

Bei möglichen Lösungen für einen vereinfachten Zugang zu Leistungen stehen in Bezug auf rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit die unterschiedlichen Verwaltungsstellen im Fokus. Diese müssen von den Menschen angelaufen werden, um die notwendigen Unterlagen als Voraussetzung für die Bewilligung der Leistungen einzureichen. Eine Verbesserung der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit würde an dieser Stelle bedeuten, dass für die antragberechtigten Menschen zwischen den Rechtskreisen abgestimmte, vereinfachte Zugangsverfahren erarbeitet werden oder – bei Zustimmung durch die Leistungsberechtigten – ein Datenaustausch erfolgen kann, sodass Unterlagen nur einmal eingereicht werden müssen und gleichzeitig gewährleistet ist, dass diese zu den richtigen Ansprechpersonen gelangen. Potenzielle Lösungen müssen dem Anspruch gerecht werden, dass niemand zwischen den einzelnen Verwaltungsstellen verloren geht und die Betroffenen für eine Antragstellung wissen, dass sie ein Anrecht auf eine bestimmte Leistung haben und was sie tun müssen, um diese in Anspruch zu nehmen. Beim Zugang zu Beratungsleistungen würde eine gute Zusammenarbeit vor allem dazu führen, dass alle Unterstützungsleistungen im Sinne der Bürger*innen gemeinsam und nicht aneinander

vorbei oder im schlechtesten Fall sogar gegeneinander arbeiten.

Auf beiden fachlichen Ebenen ist von Bedeutung, die unterschiedlichen Handelnden in ihren jeweiligen Rahmenbedingungen zu verstehen, um die Handlungsoptionen für eine Verbesserung zu kennen. Den äußeren Rahmen setzt die Gesetzgebung auf Bundes- und Landesebene, die die Schnittstellen definiert, an denen rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit stattfindet. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen sind daher auch entscheidend, um Schnittstellen zu reduzieren, wie z. B. aktuell über die geplante Kindergrundversicherung. Gleichzeitig sind die organisatorischen Bedingungen zu beachten. Welche Vorkehrungen treffen die einzelnen Organisationen oder Fachbereiche, um ihren Mitarbeiter*innen eine gute Grundlage für eine bürgerorientierte, rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit zu ermöglichen. Letztendlich findet die Interaktion aber zwischen Fachkraft und Bürger*in statt. Hier entscheidet sich, wie die äußeren Rahmenbedingungen gelebt werden. Wie dies gelingen kann, hängt sowohl von den Ressourcen der Bürger*innen als auch der Fachkräfte ab (siehe dazu Stöbe-Blossey). Bei einer guten rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit verfügen die Fachkräfte über die persönlichen Kompetenzen und Rahmenbedingungen in den Organisationen, den Bürger*innen, die aufgrund knapper eigener Ressourcen nicht den Anforderungen der verschiedenen Rechtskreise genügen können, so zu unterstützen, dass die Leistung gut erbracht werden kann und wirklich zugänglich ist.³

In welchem Umfang Verbesserungen beim Zugang zu Sach- und Geldleistungen erreicht werden können, hängt also nicht nur von den gesetzlichen Rahmenbedingungen ab, sondern auch davon, inwieweit die Organisationen, die die jeweiligen Rechtskreise verwalten, veränderungsbereit sind. Es kann darum gehen, den Bürger*innen die Vermittlungsfunktion zwischen den verschiedenen Unterstützungsangeboten abzunehmen, indem die Fallbearbeitung mit Einverständnis der Bürger*innen zumindest verlinkt wird, es kann darum gehen, die Bürger*innen lotsend zwischen den Rechtskreisen zu begleiten oder darum, bestimmte Antragsstellungen an einem Ort zu bündeln. Auch Kombinationen aus allen drei Möglichkeiten sind in der Praxis denkbar.

Als grundlegende Voraussetzung für die verbesserte Zusammenarbeit ist der Austausch von Daten aus der jeweiligen Fallbearbeitung in einem Rechtskreis mit den Fallbearbeitungen aus anderen Rechtskreisen notwendig. Hierfür gibt der Sozialdatenschutz strenge

Regelungen vor, die sich sehr vereinfacht darauf reduzieren lassen, dass in den meisten Fällen keine Weitergabe ohne die Einwilligung der Bürger*innen möglich ist. Der Datenaustausch ist in vielen Fällen eine notwendige Bedingung für eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit, aber bei Weitem keine hinreichende Bedingung. Um zielgerichtet notwendige Unterlagen oder Informationen zur Bearbeitung eines Falles in einem anderen Rechtskreis weiterleiten zu können, braucht es ebenfalls ein gutes Verständnis davon, was im anderen Rechtskreis bearbeitet wird, welche Handlungslogiken sich dahinter befinden und welche Voraussetzungen an einen Zugang zu der jeweiligen Leistung geknüpft sind. Lösungen wären Fortbildungen, Informationstransfer oder Austauschformate zwischen den Rechtskreisen.

Wenn es nicht möglich ist, Daten weiterzuleiten, um die Bearbeitung von Anträgen aus anderen Rechtskreisen zu beschleunigen bzw. den Bürger*innen Wege und Arbeit abzunehmen, kann eine Lotsenfunktion ebenfalls erhebliche Verbesserungen mit sich bringen. Diese kann sowohl von externen Einrichtungen als auch von den Fachkräften in den einzelnen Rechtskreisen ausgeübt werden. Die Lotsenfunktion kann unterschiedlich ausgeprägt sein. Es kann um das gute und verständliche Erklären dazu gehen, welche Schritte die Bürger*innen gehen müssen, um Zugang zu bestimmten Leistungen zu erhalten. Dies kann mündlich oder schriftlich erfolgen. Es ist weiterhin möglich, dass Terminvereinbarungen und Klärungen von Sachverhalten für die Bürger*innen übernommen werden und so der Zugang schon geebnet wird. Auch kann mit Übergaben gearbeitet werden, was insbesondere bei Rechtskreisübergängen sinnvoll sein kann. Die Fachkraft des einen Rechtskreises übergibt dann im Beisein – oder zumindest mit Einverständnis – der Bürger*in den Fall an die Fachkraft aus dem anderen Rechtskreis.

Ein noch weitergehender Schritt sind Lösungen, die als sogenannte One-Stop-Shops bezeichnet werden.⁴ Als Grundprinzip des One-Stop-Shops gibt es eine zentrale Anlaufstelle, d. h. nur eine Ansprechperson für die Bürger*innen, das sogenannte Frontoffice. Alle Bearbeitungen zu den Anträgen in verschiedenen Rechtskreisen würden im Backoffice durchgeführt. Wie umfassend das Angebot in einem solchen One-Stop-Shop ist, d. h. zu wie vielen Leistungen Menschen Zugang haben, wird durch Organisationsentscheidungen festgelegt. Je mehr Rechtskreise einbezogen sind, umso mehr Verfahren müssen im Backoffice geklärt werden.

FAZIT

Um die dargestellten Ansätze in der Praxis erfolgreich umsetzen zu können, braucht es verschiedene Anstrengungen, die in den vergangenen Jahren zwar in einzelnen Bereichen vorgebracht wurden, aber im Regelgeschäft noch kein Alltag sind. Alle Verantwortlichen finden eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit gut, wenn es aber um konkrete Verfahrensabläufe geht, ist das Gelingen nach wie vor oft vom Zufall bzw. vom Engagement einzelner Fachkräfte abhängig. Deshalb ist es eine wichtige Aufgabe für Kommunal- und Arbeitsverwaltungen, sich diesem Thema noch viel strukturierter zu widmen, um eine bürgerorientierte Sozialpolitik vor Ort gewährleisten zu können. Es müssen Entscheidungen zu der Frage getroffen werden, wie weitreichend die Ansätze einer rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit gestaltet werden sollen. Je nach Entscheidung braucht es klare Absprachen zwischen den Rechtskreisen und Verfahrensbeschreibungen, um den zuständigen Fachkräften deutlich zu machen, was ihre Verantwortung ist, aber genauso, was die Pflicht der anderen Rechtskreise ist.

Es wäre wünschenswert, wenn sich die Politik der Aufgabe widmen würde, möglichst einfache Rahmenbedingungen für eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit zu schaffen, und sich die Verwaltung der Aufgabe stellen würde, die Fragmentierung der einzelnen Rechtskreise im Sinne der Bürger*innen zu überwinden sowie einfache Zugänge und eine gute Zusammenarbeit zwischen den Rechtskreisen zu ermöglichen. Die geplante Kindergrundsicherung könnte hierzu ein erster Schritt sein.

Literatur

- 1 Stöbe-Blossey, Sybille, Martin Brussig, Marina Ruth und Susanne Eva Schulz. 2019. Der komplexe Sozialstaat. Eine Heuristik zur Rekonstruktion von Schnittstellen. In *Sozialer Fortschritt* 68 (10), Hrsg. dies., 749–768, Berlin: Duncker&Humbolt. DOI: 10.3790/sfo.68.10.749
- 2 Reis, Claus. 2020. Kommunales Integrationsmanagement. Leitfaden für die Praxis. Baden-Baden: Nomos. DOI: 10.5771/9783748910114.
- 3 In Deutschland sind insbesondere die sogenannten Bürgerämter Beispiele für One-Stop-Shops (Bogumil, Jörg, Sabine Kuhlmann, Sascha Gerber und Christian Schwab. 2019. Bürgerämter in Deutschland. Organisationswandel und digitale Transformation. Baden-Baden: Nomos. DOI: 10.5771/9783748901778). Aber auch Jugendberufsagenturen könnten – je nach Organisationsform – als One-Stop-Shops bezeichnet werden.

Über den Autor

Nils Pagels, Geschäftsführer Zoom – Sozialforschung und Beratung GmbH

Für die Inhalte der vorliegenden Publikation ist ausschließlich der Verfasser verantwortlich.

Impressum

DIFIS – Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung
 Direktorin: Prof. Dr. Ute Klammer (Universität Duisburg-Essen) Stellv.
 Direktor: Prof. Dr. Frank Nullmeier (Universität Bremen) Standort Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Forsthausweg 2, 47057 Duisburg

Standort Bremen: SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik, Mary-Somerville-Straße 5, 28359 Bremen

Homepage: www.difis.org

Erscheinungsort und -datum: Duisburg/Bremen, April 2022

Inhaltliche Betreuung: Philipp Langer

Betreuung der Publikationsreihe: Dr. Miruna Bacali

ISSN: 2748-680X