

Nils Pagels

Kommunale Sozialpolitik im Mehrebenensystem: Rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit bei Umsetzung und Gewährung von Sozialleistungen

AUF EINEN BLICK

- Die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit in der Kommune beim Zugang und bei der Umsetzung von Sozialleistungen 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 organisationale Verfahren zur rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit, um die Erbringung der Sozialleistungen zu vereinfachen und zu verbessern.
- Die Bündelung von Leistungen könnte einen wichtigen Beitrag leisten, aber auch ohne sie sind viele Verbesserungen denkbar.
- Forschungsfragen beziehen sich auf die Makro-, Meso- und Mikroebene und die Fragen, wie die Interaktion zwischen Fachkräften

und Bürger*innen bestmöglich gestaltet werden kann und welche Rahmenbedingungen auf organisationaler Ebene gegeben sein müssen.

ABSTRACT

Die vorliegende Expertise zeigt Möglichkeiten und Herausforderungen bei der Bündelung von Sozialleistungen bzw. einer verbesserten Zusammenarbeit beim Zugang und bei der Nutzung von Sozialleistungen für eine präventiv angelegte, an individuellen Lebenslagen orientierte kommunale Sozialpolitik auf. Dafür wird ein Überblick über die relevanten Transferleistungen, die zuständigen Rechtskreise und verantwortlichen (kommunalen) Institutionen und Akteure gegeben. Es werden außerdem Erkenntnisse hinsichtlich der Chancen und Herausforderungen bei der Stärkung rechtskreisübergreifender Zusammenarbeit zusammenfassend dargestellt und Forschungsbedarfe zu Rahmenbedingungen und Handlungspotenzialen kommunaler Sozialpolitik formuliert.

ENGLISH ABSTRACT

This expertise is about possibilities and challenges in the bundling of social benefits or better an improved cooperation in the access and use of social benefits for a preventive municipal social policy based on the needs of the people. For this purpose, an overview of the relevant transfer services, the responsible legal circles and responsible (municipal) institutions and actors is given. In addition, findings regarding the opportunities and challenges in strengthening cross-jurisdictional cooperation are described and research needs on framework conditions and action potentials of municipal social policy are formulated.

1 Einleitung

Die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit in der kommunalen Sozialpolitik ist ein lang diskutiertes Thema, für das aber noch keine durchgehend befriedigenden Lösungen gefunden werden konnten. 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. Die vorliegende Expertise zeigt Möglichkeiten und Herausforderungen bei der Bündelung von Sozialleistungen bzw. einer verbesserten Zusammenarbeit beim Zugang und bei der Nutzung von Sozialleistungen für eine präventiv angelegte, an individuellen Lebenslagen orientierte kommunale Sozialpolitik auf. Dafür wird ein Überblick sowohl über die relevanten Transferleistungen, die zuständigen Rechtskreise und verantwortlichen (kommunalen) Institutionen und Akteure als auch zu den Erkenntnissen hinsichtlich der Chancen und Herausforderungen bei der Stärkung rechtskreisübergreifender Zusammenarbeit gegeben. Außerdem werden Forschungsbedarfe zu Rahmenbedingungen und Handlungspotenzialen kommunaler Sozialpolitik herausgearbeitet. Die Ausführungen in dieser Expertise basieren zum einen auf Forschungserfahrungen des Forschungsinstituts Zoom in Göttingen und hierbei gewonnenen Einblicken in die Praxis kommunalen Verwaltungs- und Jobcenterhandelns, zum anderen auf Literaturlauswertungen zum Thema.¹

¹ Der Autor ist Geschäftsführer des Forschungsinstituts Zoom in Göttingen (bestehend aus Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e. V. und Zoom – Sozialforschung und Beratung GmbH). Hier arbeiten er und seine Kolleg*innen aktuell und in den vergangenen Jahren in verschiedensten praxisorientierten Forschungsprojekten, in denen die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit mittelbar und unmittelbar Thema wird. Aktuell handelt es sich beispielsweise um die Evaluation in einem rehapro-Projekt und ein wissenschaftliches Teilprojekt in einem ESF-Bundesförderprogramm Akti(F) – Aktiv für Familien und ihre Kinder. Früher waren es aber auch Projekte zur Schnittstelle zwischen SGB II und der Suchthilfe, zur Evaluation der Implementierung der Bildungs- und Teilhabeleistungen und zur Zusammenarbeit zwischen SGB II, III und VIII im Übergang Schule – Beruf. Die Forschungserfahrungen und die Einblicke in die Praxis kommunalen Verwaltungshandelns bilden einen Teil der Basis dieser Kurzepertise. Der andere Teil basiert auf Literaturlauswertungen zum Thema.

2 Rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit in der kommunalen Sozialpolitik – eine Bestimmung des Feldes

Weil das Thema rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit in der kommunalen Sozialpolitik ein so facettenreiches und schier grenzenloses ist, bedarf es einer genaueren Bestimmung, worüber im Rahmen dieser Expertise gesprochen wird. Diese Bestimmung bezieht sich erstens auf die Abgrenzung zwischen der Bewilligung von Geld- oder Sachleistungen auf der einen Seite und der Zusammenarbeit unterschiedlicher Beratungsdienstleistungen auf der anderen Seite. Zweitens geht es um die Frage, welche Rechtskreise in der Expertise in den Blick genommen werden. Deshalb werden in den Abschnitten dieses Kapitels die Rechtskreise und die dazugehörigen sozialpolitischen Leistungen aufgeführt, die Gegenstand der Betrachtungen sind, und die verschiedenen Ebenen beleuchtet. Abgeschlossen wird das Kapitel mit einer Verdeutlichung, welche Konsequenzen sich aus einer nicht ausreichenden rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit für die Bürger*innen ergeben.

2.1. RECHTSKREISE UND SOZIALPOLITISCHE LEISTUNGEN

In einem ersten Schritt soll es um Geldleistungen als sozialpolitische Unterstützung gehen. Bei den relevanten Sozialleistungen sind zunächst die Leistungen zum Lebensunterhalt nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) II (Grundsicherung für Arbeitssuchende), III (Arbeitsförderung), IX (Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen), XII (Sozialhilfe) und dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) zu nennen. Mit dem Begriff ‚Leistungen zum Lebensunterhalt‘ ist nicht der explizite Terminus ‚Hilfe zum Lebensunterhalt‘ aus dem SGB II oder XII gemeint, sondern Leistungen, die für Menschen den Lebensunterhalt garantieren sollen, die Anspruch auf Entgeltersatzleistungen oder ansonsten kein ausreichendes Einkommen haben. Hierbei handelt es sich um sehr unterschiedliche Leistungen, einmal die Versicherungsleistungen nach dem SGB III für Menschen, die arbeitslos sind und Ansprüche auf Arbeitslosengeld erworben haben, und zum anderen die Steuerleistungen nach dem SGB II, XII oder AsylbLG. Leistungen nach dem SGB III können selbstverständlich auch Kurzarbeitergeld oder Ausbildungsbeihilfe sein.

Wenn keine Ansprüche auf Geldleistungen nach dem SGB III bestehen, werden potenziell je nach Voraussetzungen die drei anderen Rechtskreise relevant. Bei einer festgestellten Erwerbsfähigkeit, wenn die Regelungen des AsylbLG nicht greifen, und nach Prüfung der Vermögensverhältnisse ist der Bezug von Leistungen nach dem SGB II möglich, bei Nichterwerbsfähigkeit nach dem SGB XII. Zugewanderte Personen, bei denen die Regelungen des AsylbLG Anwendung finden, erhalten Leistungen nach diesem Rechtskreis. Für die Leistungen nach dem SGB III ist die Bundesagentur für Arbeit (BA) zuständig, für das SGB XII und das AsylbLG die Kommunen (in der Regel mit dem Fachbereich Soziales). Für das SGB II

sind die 407 Jobcenter in Deutschland zuständig. Bei den Jobcentern muss zwischen den Jobcentern in gemeinsamer Trägerschaft zwischen Agentur für Arbeit und Kommune und den Jobcentern in zugelassener kommunaler Trägerschaft unterschieden werden.

Daneben gibt es weitere Leistungen, die auch zum Lebensunterhalt beitragen, die aber vorrangige Leistungen zu den eben genannten sind. Zu nennen sind die Berufsausbildungsbeihilfe, Leistungen nach dem Wohngeldgesetz (WoGG) oder dem Bundeskindergeldgesetz (BKGG), unabhängig ob als Kindergeld oder Kinderzuschlag, das Elterngeld oder das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) für Studierende. Sie werden an dieser Stelle von den anderen Leistungen unterschieden, weil bei der Prüfung vorrangiger Leistungen viele Schnittstellen rechtskreisübergreifender Zusammenarbeit entstehen. Das Kindergeld und der Kinderzuschlag werden über die Familienkasse bei der Agentur für Arbeit ausgezahlt, der BAföG-Antrag muss beim Amt für Ausbildungsförderung bei den Studierendenwerken gestellt werden. Für die Berufsausbildungsbeihilfe wiederum ist die Agentur für Arbeit zuständig. Wohngeld und Elterngeld werden bei der Kommune bearbeitet. Darüber hinaus sind in dem hier zu betrachtenden Rahmen Leistungen in bestimmten Lebenslagen zu nennen. Hierbei geht es zum einen um die Leistungen für Bildung und Teilhabe (BuT nach SGB II, XII, AsylbLG, BKGG und WoGG), zum anderen um Leistungen für Kinder und Jugendliche nach dem SGB VIII und um die Leistungen für Menschen mit Behinderung nach dem SGB IX. Hier handelt es sich um ergänzende Leistungen, die bei anderen Stellen bei der Kommunalverwaltung beantragt und bewilligt werden als die Leistungen zum Lebensunterhalt, weshalb es wiederum zur Notwendigkeit von Konstellationen rechtskreisübergreifender Zusammenarbeit kommt.

Leistungen nach SGB V (Krankenversicherung), VI (Rentenversicherung) und XI (Pflegeversicherung) sollen nur am Rande eine Rolle spielen, um den Fokus für die Expertise noch handhabbar zu halten. Aus der Praxis vor Ort und dem Forschungsstand ist bekannt, dass schon mit der Bearbeitung der internen Schnittstellen innerhalb der Kommune (und derer mit der Agentur für Arbeit) vor Ort ausreichend Verbesserungspotenzial besteht. Die Schnittstellen zu Renten-, Kranken- bzw. Pflegeversicherung bringen aber noch einmal ganz andere Fragen mit sich.

Neben den finanziellen Hilfen sind auch Beratungsangebote als sozialpolitische Leistungen zu verstehen. Es können verschiedene Dienste für dieselbe Person oder denselben Haushalt zuständig sein, weshalb eine gute rechtskreisübergreifende Kooperation im Sinne der Bürger*innen wünschenswert ist. Für den Kontext dieser Expertise sind hierfür insbesondere 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, III und VIII), die sozialpädagogische Unterstützung im AsylbLG, der allgemeine Sozialdienst, die Familienhilfe, die Familien- und Erziehungsberatung und die Schulsozialarbeit zu nennen. 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. Bei den Beratungsleistungen geht es nicht um den Zugang zu den Leistungen, sondern um die Frage, wie diese bestmöglich im Sinne der Bürger*innen umgesetzt werden können, ohne dass aufgrund unterschiedlicher Rechtskreise aneinander vorbei gearbeitet wird, sondern vielmehr Synergien genutzt werden.

2.2. EBENEN RECHTSKREISÜBERGREIFENDER ZUSAMMENARBEIT

Aus den genannten sozialstaatlichen Leistungen ergeben sich unterschiedliche Herausforderungen für eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit. Zur Unterscheidung der Ebenen rechtskreisübergreifender Zusammenarbeit arbeiten Stöbe-Blossey et al. mit der zielführenden Unterscheidung von Transition, Interferenz und Diffusion (Stöbe-Blossey et al. 2021). Transition meint den Rechtskreisübergang. Die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit erfolgt dabei an der Schnittstelle zwischen zwei Rechtskreisen, die nacheinander für die Bearbeitung zuständig sind. Interferenz fasst Fallkonstellationen zusammen, bei denen zeitgleich verschiedene Rechtskreise verantwortlich sind. Zwei klassische Beispiele sind a) der Übergang aus dem SGB III ins SGB II, wenn der Anspruch auf Arbeitslosengeld I aufgebraucht ist, oder b) der Übergang von AsylbLG ins SGB II nach Anerkennung des Asylstatus einer geflüchteten Person, die zu einem dauerhaften Aufenthaltstitel führt. Weitere Rechtskreisübergänge finden sich z. B. beim Übergang in Altersrente oder Teil- bzw. Vollerwerbsminderungsrente, beim Übergang zwischen Leistungen nach dem SGB II und Wohngeldleistungen – oft in Kombination mit dem Kinderzuschlag. Hierbei kann es sowohl um den Zugang zu den finanziellen Leistungen gehen als auch um den Übergang von einer Unterstützungsstruktur in eine andere:

Beispiele für Interferenz-Konstellationen finden sich vielfach dort, wo es um die Förderung der Erwerbsintegration von unterschiedlichen Zielgruppen geht – bspw. von Jugendlichen, von Menschen mit Behinderungen oder gesundheitlichen Einschränkungen oder von Langzeitarbeitslosen. Gerade wenn ganzheitlich angelegte und komplexe Förderstrategien intendiert sind, sind potenziell mehrere Institutionen mit im Detail durchaus unterschiedlichen Interessen beteiligt (Stöbe-Blossey et al. 2019, S. 755).

Auch hier muss zwischen dem Zugang zu den finanziellen Leistungen und den Beratungsdienstleistungen unterschieden werden. Bei beiden Feldern sind Interferenz-Konstellationen denkbar. Beim Zugang sind es zum Beispiel Prozesse der Prüfung vorrangiger Leistungen. Bei der Beratung kann eine Person mit mehreren verschiedenen Beratungsfachkräften in Kontakt sein, beispielsweise mit dem Fallmanagement und der Schuldenberatung, die unterschiedliche Beratungsstrategien verfolgen können. Wie von Bogumil und Kuhlmann für die Bewältigung von Integrationsfragen nach 2015 gezeigt, gibt es genauso aber Beratungsüberschneidungen zwischen Fallmanagement im SGB II auf der einen Seite und von Wohlfahrtsverbänden umgesetzten Beratungsangeboten (Migrationsberatung, Jugendmigrationsdienste) auf der anderen Seite (Bogumil und Kuhlmann 2022, S. 18).

Bei der Diffusion sind mehrere Rechtskreise in der Verantwortung, es ist aber nicht genauer definiert, wie diese Verantwortung umgesetzt werden soll: „Zuständigkeiten sind [...] entweder nicht eindeutig zugeordnet, wie dies oft für klassische Querschnittsaufgaben – bspw. Gleichstellung oder Integration – gilt, oder sie sind auf unterschiedliche Institutionen verteilt“ (Stöbe-Blossey et al. 2019, S. 755).

Beim Zugang zu Leistungen stehen bei der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit die unterschiedlichen Verwaltungsstellen im Fokus, die von den Menschen angelaufen werden müssen, 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 antragsberechtigten Menschen zwischen den Rechtskreisen abgestimmte, vereinfachte Zugangsverfahren erarbeitet werden oder – bei Zustimmung durch die Leistungsberechtigten – ein Datenaustausch erfolgen kann, sodass der Zugang zu den Leistungen ohne zusätzliche Ansprechpersonen möglich ist. Denkbar ist eine Verbesserung für die Bürger*innen auch auf der Ebene eines guten Lotsensystems zwischen den Rechtskreisen, mit dem Anspruch, dass niemand zwischen den einzelnen Verwaltungsstellen verloren geht und eine Antragstellung nur deshalb nicht erfolgt, weil die Betroffenen

nicht verstanden haben, dass sie ein Anrecht auf eine bestimmte Leistung hätten, bzw. was sie dafür tun müssten, um diese in Anspruch nehmen zu können.

Auf beiden fachlichen Ebenen ist darüber hinaus von Bedeutung, die unterschiedlichen Handelnden in ihren jeweiligen Rahmenbedingungen in den Blick zu nehmen, um die Handlungsdynamiken im Fall zu verstehen und zu erkennen, welche Aufgabe eine Verbesserung der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit hätte. Stöbe-Blossey et al. unterscheiden die Makro-, Meso- und Mikroebene, die jeweils die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit beeinflussen. Auf der Makroebene ist es beispielsweise die Gesetzgebung auf Bundes- und Landesebene, die den Rahmen setzt, der die Schnittstellen definiert, an denen eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit stattfinden muss. Die Mesoebene meint die organisationalen Bedingungen (Organisationskultur, Prozessabläufe, Personalschlüssel, Fortbildungskonzepte usw.) und auf der Mikroebene findet die Interaktion zwischen Fachkraft und Bürger*in statt (Stöbe-Blossey et al. 2019).² Reis zeigt bei der Konstitution von „Fällen“ auf, dass bei der Leistungserbringung die Person mit der Organisation in Interaktion geht und dabei der Erfahrungshorizont, die Ressourcen, Bewältigungskompetenzen, Haltungen gegenüber Institutionen und das für die Person zu lösende Problem bei der Beantragung von Leistungen oder bei dem Wunsch nach Unterstützung durch die zuständigen Behörden auf die handelnden Personen in der Organisation in den jeweiligen Strukturen trifft. Das Personal selbst hat dabei ein individuelles Selbstverständnis, ein eigenes Verständnis vom Auftrag und bestimmte methodische und inhaltliche Kompetenzen. Kurz gesagt lässt sich dies als ‚Haltung und Kompetenz‘ bezeichnen. Diese können nur innerhalb der vorgegebenen Strukturen mit den räumlichen und zeitlichen Bedingungen, den verfügbaren Ressourcen und den Zielen und Erfolgskriterien der Organisation wirken (Reis 2019, 2020). Aus diesem Aufeinandertreffen von unterschiedlichen Ebenen ergibt sich eine Vielzahl von Möglichkeiten gelingender, aber eben auch nicht gelingender Interaktion. Zur Dekonstruktion des Fallgeschehens ist es wichtig, sich zu vergegenwärtigen, dass die Bürger*innen in einer bestimmten Lebenslage mit einem bestimmten Bedarf an die Behörden oder Organisationen herantreten und sich dieser Bedarf dann aber in verschiedene formale Fälle aufteilen kann. In jedem Rechtskreis entsteht zunächst ein eigener Fall. Insbesondere in Fällen, die dem Bereich Interferenz nach Stöbe-Blossey et al. zuzuordnen sind, gibt es mehrere dieser formalen Fallgeschehen. Ohne eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit verlaufen diese Fallbearbeitungen parallel ohne Berührungspunkt und die Bürger*innen erleben mehrere unabhängig voneinander ablaufende Interaktionen. Bei einer gelingenden rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit werden Bezüge zwischen den verschiedenen Fallgeschehen hergestellt oder die Bürger*innen erhalten Unterstützung aus den jeweils anderen Rechtskreisen bei der Bewältigung der Anforderung der anderen Rechtskreise. Eine bürgerorientierte rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit muss diese Dynamik verstehen, um gute Lösungen erarbeiten zu können. Im Folgenden werden konkrete Fallbeispiele illustrieren, was das in der Praxis bedeutet.

2.3. AUSWIRKUNGEN EINER NICHT AUSREICHENDEN RECHTSKREISÜBERGREIFENDEN ZUSAMMENARBEIT FÜR BÜRGER*INNEN UND VERWALTUNG

Rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit ist kein Selbstzweck. Sie soll zu einer Verbesserung im Sinne der Nutzer*innen und Adressat*innen sozialstaatlicher Leistungen führen. Wie oben deutlich gemacht, soll es im Kontext der Expertise in erster Linie um die Verbesserung hin zu einer bürgerorientierten Zugänglichkeit zu Sozialleistungen und/oder Dienstleistungen gehen. Denkbar und im besten Falle auch deckungsgleich ist aber auch eine Motivation zur Verbesserung der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit aufgrund verwaltungsseitiger

² Siehe dazu auch [DIFIS 2022](#) (Arbeitspapier zum Vertiefungsworkshop des Forschungsfeld 5).

Vereinfachungen. Bevor es aber zu möglichen Verbesserungen kommt, soll – um die Notwendigkeit einer Verbesserung deutlich zu machen – an dieser Stelle anhand von konkreten Beispielen der Bedarf konkretisiert und aufgezeigt werden, was passiert, wenn die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit nicht funktioniert. Hierfür werden idealtypische Fälle konstruiert, die aus einzelnen Komponenten realer Fälle zusammengesetzt wurden. Hierbei wird es sich zum einen um einen Fall einer Einzelperson und einen Fall einer Familie handeln, in der die Beantragung von Leistungen aus unterschiedlichen Rechtskreisen möglich ist. Zum anderen wird es sich um einen Fall handeln, in der Mitglieder einer Familie durch verschiedene Beratungsfachkräfte unterstützt werden. Alle Fälle werden in der gebotenen Kürze dargestellt und sollen der besseren Illustration dessen dienen, wie sich die Interaktion zwischen Leistungsberechtigten und Verwaltung gestaltet und welche Probleme sowie Potenziale zur Verbesserung vorhanden sind.

Fallbeispiel 1

Frau Z ist nach der Scheidung von ihrem Mann mit ihrem zwölfjährigen Kind in einen anderen Ort gezogen und hat eine angemessen große Wohnung bezogen. Vorher hat die Familie vom Einkommen des Mannes gelebt, dieser zahlt aber keinen Unterhalt. Das Kind hat sich entschieden, bei der Mutter zu leben. Diese hat keine Arbeit und keinerlei Vermögen. Sie wendet sich an das Jobcenter und weiß nicht, welche Leistungen ihr zustehen könnten. Sechs Monate nachdem die Leistungen bewilligt sind, hat Frau Z Herrn B kennengelernt, der zu ihr und ihrem Kind in die Wohnung zieht. Herr B stammt aus dem Libanon und hat eine Duldung. Herr B bezieht Leistungen nach dem AsylbLG und arbeitet zusätzlich als Reinigungskraft im Minijob, wo er 240,- € verdient.

In einem solchen Fall kommt es zunächst zu einer Neuantragstellung und einer erforderlichen rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit zwischen dem Jobcenter und dem Fachbereich Jugend. Zunächst muss das Antragsprozedere im Jobcenter zur Beantragung von Leistungen nach dem SGB II durchlaufen werden. Neben den Antragsformularen müssen diverse Nachweise (zum Vermögen, Mietbescheinigung etc.) vorgelegt werden. Bei der Prüfung des Antrages nach dem SGB II muss in jedem Fall die Frage des Unterhaltes durch den Mann geklärt werden. Solange er keinen Unterhalt zahlt, kommt ein Unterhaltsvorschuss infrage, der vom Fachbereich Jugend bewilligt werden würde. Für das Kind können zusätzlich Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket beantragt und bewilligt werden. Durch das Zusammenziehen von Frau Z und Herrn B kommt als zusätzlicher Rechtskreis das AsylbLG hinzu. In diesem Fall sind die Leistungen schon länger bewilligt, aber durch das Zusammenziehen müssen die Übernahme der Kosten der Unterkunft neu berechnet werden, denn die Miete muss auf Frau Z, ihre Tochter und Herrn Z umgelegt und nun aus zwei Rechtskreisen bezahlt werden. In manchen Kommunen werden in verschiedenen Rechtskreisen zum gleichen Sachverhalt unterschiedliche Formulare genutzt bzw. unterschiedliche Nachweise gefordert; in diesem Fall z. B. unterschiedliche Mietbescheinigungen.

Im schlechtesten – aber sehr wohl realistischen – Fall gibt es keine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit. Es ergeben sich im Modell von Reis (2019) verschiedenste Fälle. Jeder einzelne Antrag wird zu einem Fall, auch die Betrachtung der Bedarfsgemeinschaft im SGB II und im AsylbLG ist jeweils ein eigener Fall. Das Scharnier zwischen den Rechtskreisen sind Frau Z und Herr B oder allgemein gesagt die Leistungsbeziehenden. Sie müssen zur Leistungssachbearbeitung gehen, zur Unterhaltsvorschussstelle und möglicherweise auch noch zur BuT-Stelle. Sie müssen alle Unterlagen einreichen, erhalten die jeweiligen Bescheide und müssen im Falle einer Nicht-Gewährung die Gründe dafür verstehen. Solange die Menschen mit Behördengängen und Verwaltungssprache vertraut sind, muss dieser Vorgang nicht zu einem Problem führen. Wenn für eine Person aber bereits unklar ist, zu welcher Stelle sie gehen muss, sie nicht versteht, welche Unterlagen einzureichen sind, warum die

eine Mietbescheinigung nicht bei der anderen Stelle in derselben Kommune ausreicht und sie nicht versteht, warum etwas nicht bewilligt wird, führt es zu Problemen, die im Zweifelsfall zur Nicht-Bewilligung von einzelnen Leistungen oder gar zur Einstellung der Leistungen wegen mangelhafter Mitwirkung führen können. Wie die Interaktion zwischen den einzelnen Fachkräften und den Bürger*innen funktioniert, hängt also zunächst im Wesentlichen von den Ressourcen der Bürger*innen ab. Sie hängt dann aber auch von den Kompetenzen und Haltungen der Fachkräfte und den organisationalen Rahmenbedingungen ab, die geschaffen werden, um rechtskreisübergreifend kooperieren zu können.

Fallbeispiel 2

Frau X lebt mit ihrem elfjährigen Kind zusammen. Sie lebt seit 16 Jahren in Deutschland, hat aber nach wie vor nur eine Duldung, die alle halbe Jahre verlängert werden muss. Sie hat sich kürzlich von ihrem Mann getrennt, der aber Unterhalt zahlt. Zusätzlich sind ihr in ihrem Job, den sie erst seit fünf Monaten hat, die Stunden so gekürzt worden, dass sie nur noch so viel Geld verdient, dass der Bedarf zum Lebensunterhalt mit dem Kindergeld und dem Unterhalt gerade eben gedeckt ist, sie jedoch Anspruch auf Wohngeld und Kinderzuschlag hat. Außerdem ist ihr schon mitgeteilt worden, dass ihr nach sechs Monaten ganz gekündigt werden müsse. Wenn sie bis dahin keine weitere Arbeit findet, wird sie anschließend Leistungen nach dem AsylbLG beziehen müssen.

Bei diesem Fall muss zunächst ein Antrag bei der Wohngeldstelle und einer bei der Familienkasse wegen des Kinderzuschlags gestellt werden. Hierbei kommt als erste Schwierigkeit zum Tragen, dass Frau X zwar sofort den Bedarf für Kinderzuschlag hat, weil sie weniger Geld verdient, aber zunächst keinen Kinderzuschlag erhalten wird, weil für die Bewilligung des Kinderzuschlages das Einkommen der vergangenen sechs Monate herangezogen wird, in denen sie mehr Geld verdient hatte. Für das Kind kann sie nach § 6b BKG Leistungen für Bildung und Teilhabe beziehen. Dann, wenn sie ihre Arbeit endgültig verloren hat, muss sie zum Fachbereich Asyl, um einen Antrag auf Leistungen nach dem AsylbLG zu beantragen. Das Kind kann auch weiterhin Bildungs- und Teilhabeleistungen beziehen, allerdings auf einer anderen Rechtsgrundlage (AsylbLG), und muss damit potenziell – wenn keine gemeinsame, rechtskreisübergreifende Bearbeitung von BuT-Anträgen stattfindet –, auch bei einer anderen Stelle einen neuen Antrag stellen.

Ähnlich wie im ersten Fallbeispiel gilt auch hier, dass es im umständlichsten Fall keine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit gibt und Frau X das Scharnier zwischen den Rechtskreisen sein muss. Auch hier kommt es bei Nicht-Verstehen oder bei einem Nicht-Wissen, wie die Herausforderungen bewältigt werden können, schnell zu einem Verzicht oder einer Nicht-Bewilligung. Eine gute rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit würde hier entweder – bei Vorliegen einer Einwilligung der Antragstellenden – mit einem Datenaustausch arbeiten können, um den Antragsprozess zu beschleunigen, oder sich zumindest ein gutes Lotsensystem zunutze machen (s. weiter unten).

Fallbeispiel 3

In der Bedarfsgemeinschaft leben Frau U., ihre Tochter (21 Jahre), ihr Sohn (zwölf Jahre) und das einjährige behinderte Kind der 21-jährigen Tochter. Die Familie erhält Leistungen nach dem SGB II.

In diesem Fall sind verschiedene Fachdienste mit unterschiedlichen Mitgliedern einer Bedarfsgemeinschaft befasst. Für Frau U. ist das Fallmanagement des Jobcenters zuständig. Sie erhält aber zusätzlich sozialpädagogische Familienhilfe durch das Jugendamt.

Die Tochter wird von einem Team der Jugendberufsagentur betreut. Sie besucht aktuell eine Berufseinstiegsschule, weiß aber nicht, was sie beruflich machen soll. Mit dem behinderten Kind ist sie überfordert, das Kind ist dringend auf eine inklusive Betreuung

angewiesen. Da es diese aktuell noch nicht gibt, ist die 21-jährige Tochter auf die Unterstützung ihrer Mutter angewiesen.

Mutter und Tochter sprechen sehr schlecht Deutsch. Der Sohn übernimmt für beide immer wieder Übersetzungsdienste. Der Sohn ist mit der Situation zu Hause und seinen Übersetzungsaufgaben sehr überfordert. Er geht immer häufiger nicht zur Schule, die Schulsozialarbeit findet keinen rechten Draht mehr zu ihm und wendet sich deshalb ans Jugendamt mit der Bitte um Unterstützung.

Es wird auf den ersten Blick deutlich, dass es sich um ein sehr komplexes Familiensystem handelt, in dem die einzelnen Ansprechpersonen in den zuständigen Fachdiensten nur dann etwas erreichen können, wenn sie über das Gesamtsystem Bescheid wissen. Für eine gelungene rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit wäre ein Austausch zwischen den Fachkräften z. B. per Fallkonferenz sinnvoll. Haben die einzelnen Fachkräfte keinen Kenntnisstand über das komplexe System, kann es passieren, dass jede Intervention noch mehr Druck in die ohnehin schon angespannte Situation bringt. Wenn z. B. Frau U. unmittelbar mit Bewerbungsaufgaben konfrontiert wird, ohne die Gesamtsituation zu kennen, wird es lediglich zusätzliche Belastungen für Frau U. bedeuten, aber keinen sinnvollen Beitrag zur Arbeitsaufnahme leisten können.

Die drei dargestellten Fallbeispiele stehen nur für einen kleinen Ausschnitt der endlosen Möglichkeiten von Fallkonstellationen, sollten aber deutlich gemacht haben, wo der Bedarf für eine Verbesserung der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit besteht. Bei einer nicht funktionierenden Zusammenarbeit wächst die Gefahr, dass Leistungsberechtigte nicht die notwendigen Leistungen erhalten, Armut existenzbedrohend oder der Zugang zumindest eine für alle Seiten nervenaufreibenden Angelegenheit wird.

3 Erprobung von Ansätzen zur rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit in der kommunalen Sozialpolitik

Die Verbesserung der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit in der kommunalen Sozialpolitik ist kein neues Thema und ist in unterschiedlichen Kontexten auch in zahlreichen Modellprojekten erprobt und wissenschaftlich untersucht worden. Schon Anfang der 1990er-Jahre wurden in München die sogenannten Sozialbürgerhäuser eingerichtet, die eine gemeinsame Anlaufstelle für die Münchner Bürger*innen in ihrem jeweiligen Bezirk sein sollten. Verschiedene kommunale Dienste sind unter einem Dach ansteuerbar (Stadt München 2021). Die Sozialbürgerhäuser verkörpern eine frühe Umsetzung der Sozialraumorientierung. In dieser geht es als eines von fünf Kernprinzipien darum, dass „Vernetzung und Integration der verschiedenen sozialen Dienste [...] Grundlage für funktionierende Einzelhilfen [sind]“ (Hinte 2019, S. 7–8).

Sowohl die bis heute bestehenden Sozialbürgerhäuser als auch andere Ansätze der Sozialraumorientierung müssen sich jeweils damit auseinandersetzen, wie sie die nach unterschiedlichen Rechtskreisen finanzierten Leistungen so organisiert bekommen, dass sie vor Ort für die Bürger*innen gebündelt zugänglich werden. Ähnliches gilt für die sogenannten Sozialagenturen, die aus der Tradition der Hilfe zur Arbeit innerhalb der Sozialhilfe Ende der 1990er-Jahre entwickelt wurden. Sie wurden in NRW gefördert, u. a. mit dem Ziel, ein institutionen-, träger- und interessenübergreifendes Netz von Unterstützungsangeboten für Sozialhilfeempfänger*innen zu ermöglichen (vgl. Hilkert 2016). Sie sollten alle Dienstleistungen der Sozialämter gebündelt für Bürger*innen verfügbar machen und gleichzeitig mit anderen Rechtskreisen (Jugendhilfe, Familienhilfe usw.) zusammenarbeiten.

In den Sozialagenturen sollte mit dem Case-Management-Ansatz gearbeitet werden. Dieser aus den USA stammende Ansatz (Brülle et al. 2006) „agiert entlang eines zeitlich definierbaren Versorgungsbedarfs kontinuierlich („over time“) und koordiniert Hilfsangebote quer zu bestehenden Grenzen von Ämtern, Diensten und Einrichtungen („across services““ (S. 15). In ihm angelegt ist die Steuerung eines Falls durch eine*n Casemanager*in, die*der sämtliche für die Unterstützung von Ratsuchenden benötigte Unterstützung koordiniert und im Bedarfsfall an einen Tisch bringt. Neben vielen fachlichen Anforderungen an die Fachkräfte, die im Sinne eines Case-Managements arbeiten sollen, braucht es also auch hier eine sinnvolle rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit.

Mit der Einführung der Funktion des Fallmanagements im SGB II fand die Idee des Case-Managements – zumindest theoretisch – Eingang in die Arbeit der Jobcenter. Inwieweit dies aber dazu geführt hat, dass der gerade benannte Anspruch in der Praxis erfüllt wird, darf bezweifelt werden. Brülle et al. (2006) kritisierten schon früh, dass das Konzept zwar ins SGB II aufgenommen wurde, ohne „jedoch Hinweise für die handlungspraktische und methodische Ausgestaltung von ‚Fallmanagement‘“ zu geben (Brülle et al. 2006, S. 10). Durch die Ausgestaltung in Form des Vier-Phasen-Modells und dann durch die Einführung der Beratungskonzeption im SGB II wurde die Beratung im Fallmanagement zwar weiter definiert, es blieb aber immer ein zentrales Problem, dass nämlich die zeitlichen und personellen Ressourcen in den Jobcentern, die Dokumentations- und Verfahrensanforderungen und die

Vorgaben zur Terminierung und Dauer von Gesprächen die gewünschten fachlichen Anforderungen im Sinne einer kundenorientierten Beratungsdienstleistung konterkariert haben (Bartelheimer et al. 2014).

Nicht zufällig wurde die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit dann in enger abgegrenzten Themenfeldern weiter erprobt. Das Themenfeld, das in den letzten Jahren in diesem Zusammenhang vermutlich am intensivsten wissenschaftlich begleitet wurde, ist die Einführung der Jugendberufsagenturen, mit denen die Zusammenarbeit zwischen Agentur für Arbeit, Jobcenter und kommunaler Jugendberufshilfe nach dem SGB VIII verbessert werden soll.³

Basierend auf den Erfahrungen aus lokalen Ansätzen und dem BA-Modellprojekt *Arbeitsbündnisse Jugend und Beruf* wurde im Koalitionsvertrag der Bundesregierung 2013 die Idee der Jugendberufsagenturen aufgegriffen (Burmeister 2021; BAG ÖRT 2019). Inzwischen gibt es ca. 300 solche Jugendberufsagenturen in ganz Deutschland. Sie folgen nicht einem einheitlichen Modell, sondern versuchen, jeweils vor Ort angemessene Formen der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit zu etablieren.

Aber auch auf Länderebene gibt es diverse Modellprojekte, die die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit inhaltlich aufgreifen und die evaluiert wurden oder werden. Im Themenbereich Übergang Schule-Beruf ist hier z. B. das Programm *RÜMSA – Regionales Übergangsmanagement Sachsen-Anhalt* zu nennen.⁴ Ein anderer Kontext, in dem spätestens seit 2015 sehr intensiv auf die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit geschaut wird, ist die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund, speziell die Integration von Geflüchteten. Hier liegt es auf der Hand, dass die Zusammenarbeit zwischen Ausländerbehörden, Agentur für Arbeit bzw. Jobcentern, Wohnungsämtern, Beratungsdiensten, Quartiersmanagement usw. von elementarer Bedeutung ist. Als Programm, in dem die Praxis wissenschaftlich begleitet wird, ist z. B. das kommunale Integrationsmanagement NRW zu nennen, wo u. a. die Frage von rechtskreisübergreifendem Case-Management in der Integrationsarbeit eine wichtige Rolle spielt.⁵ Im Handlungskonzept heißt es:

Das Kommunale Integrationsmanagement umfasst die (Weiter-)Entwicklung effizienter Strukturen der Zusammenarbeit aller in einer Kommune vorhandenen Ämter und Behörden, die Dienstleistungen zur Integration von Zuwanderern erbringen. Dazu zählen beispielsweise Ausländer- und Jugendämter, Einbürgerungsbehörden, Schulamt, Kommunales Integrationszentrum, Arbeitsagenturen und Jobcenter, Strukturen der Familienbildung- und Familienberatung sowie Akteure der Zivilgesellschaft und der Freien Wohlfahrtspflege (MKFFI NRW 2021, S. 4).

Auf Bundesebene sind ebenfalls das aktuelle ESF-Bundesförderprogramm Akti(F) – Aktiv für Familien und ihre Kinder⁶ und das Bundesmodellprogramm Innovative Wege zur Teilhabe am Arbeitsleben - rehapro⁷ als große Felder zu nennen, auf denen in anderen Kontexten an einer Verbesserung der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit gearbeitet werden soll. Aber auch Ansätze wie Familienzentren, Übergangsmanagement für Care Leaver,⁸ Übergangsmanagement für Haftentlassene, Beratung und Rehabilitation von Suchterkrankten und viele mehr sind Beispiele dafür, wie facettenreich und umfassend die Ansätze sind, in denen rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit erprobt wird.

Eine der Hoffnungen für eine auch verwaltungstechnisch vereinfachte rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit richtet sich auf die zunehmende Digitalisierung der Verwaltung. Nach dem Onlinezugangsgesetz (OZG) müssen die bundesdeutschen Verwaltungen eigentlich bis zum 31.12.2022 einen Großteil aller Verwaltungsleistungen online zur Verfügung

³ Für eine Übersicht: <https://www.servicestelle-jba.de>, die Website der beim Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) eingerichteten Servicestelle Jugendberufsagenturen, wo unter der Rubrik ‚Publikationen‘ Evaluationen, Fachveröffentlichungen und Praxisberichte zusammengestellt werden.

⁴ <https://ruemsa.sachsen-anhalt.de/>

⁵ <https://www.mkffi.nrw/kommunales-integrationsmanagement-nrw-0>

⁶ <https://www.esf.de/portal/DE/ESF-2014-2020/Foerderprogramme/bmas/aktiv.html;jsessionid=FE743CF46AAFB39DC070948EE70745E9>

⁷ https://www.modellvorhaben-rehapro.de/DE/Home/home_node.html

⁸ Als Care Leaver werden Personen bezeichnet, die in Pflegefamilien oder Jugendhilfeeinrichtungen gelebt haben und sich nun im Übergang in ein eigenständiges Leben befinden.

stellen.⁹ Insgesamt 575 Verwaltungsleistungen sollen online verfügbar sein. Hiervon fallen 115 in die Verantwortung des Bundes und der Rest entweder in die geteilte Verantwortung des Bundes, der Länder und der Kommunen oder allein in die Verantwortung von Ländern und Kommunen.

Besonders das sogenannte ‚Once-Only-Prinzip‘ lässt auf Erleichterungen schließen:

Es bezeichnet den Ansatz, Bürger nur einmal zur Eingabe bestimmter Daten bzw. zur Übermittlung von Dokumenten oder Zertifikaten aufzufordern – anstatt bei jedem neuen Verfahren dieselben Angaben und Nachweise erneut abzufragen (Martini et al. 2016, S. 56).

Es bleibt aber schwer, dieses Prinzip mit den Auflagen der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) in Einklang zu bringen, wobei hierfür aber an Lösungen gearbeitet wird (Krinner und Fischer 2017). Gleichwohl wird aber deutlich, dass die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes für Ende 2022 nicht realistisch ist. Der Nationale Normenkontrollrat schreibt im 6. Monitor Digitale Verwaltung:

Von 575 OZG-Leistungsbündeln werden derzeit 381 aktiv bearbeitet. Von diesen 381 befinden sich 139 in der Planungs- und 188 in der Umsetzungsphase. 54 Einzelleistungen sind mindestens in einer Kommune online, 16 davon flächendeckend, d. h. in mindestens der Hälfte der Bundesländer. Von den 16 sind 14 Bundes- und zwei Landesleistungen (Abb. 3). Formal ist das OZG dann umgesetzt, wenn aus diesen 16 Leistungen 575 geworden sind. Dies ist bis Ende 2022 nicht mehr zu schaffen (Normenkontrollrat 2021, S. 2).

Unabhängig von der Frage, bis wann die Umsetzung des OZG abgeschlossen sein wird, kann aber konstatiert werden, dass einige Vereinfachungen für die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit denkbar sind. Diese beziehen sich unter anderem auf das genannte Only-Once-Prinzip, wenn es tatsächlich gelingen sollte, eine Möglichkeit zu schaffen, bestimmte Nachweise nur noch einmal hochladen zu müssen und dann unterschiedlichen Stellen die Genehmigung zur Verarbeitung zu geben. Vor allem wird es aber für Beratungsstellen und Fachkräfte aus den unterschiedlichen Rechtskreisen viel einfacher möglich sein, Bürger*innen bei der Antragstellung für Sozialleistungen zu unterstützen. Es bleibt aber zu bedenken, dass diejenigen, die sich mit digitalen Verfahren nicht auskennen, keinen Zugang zu Endgeräten haben oder auch der Digitalisierung nicht vertrauen, keine Aussicht auf Verbesserung durch das sogenannte E-Government haben werden.

⁹ Zu Informationen rund um das Gesetz: <https://www.onlinezugangsgesetz.de>. Zugegriffen: 2. Juni 2022.

4 Ansatzpunkte und Gelingensfaktoren möglicher Verbesserungen in der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit

Um der Frage nachzugehen, wie Sozialleistungen ‚besser‘, d. h. im Interesse der Bürger*innen zugänglich werden können und welche Probleme/Fragen sich bei möglichen Lösungen zur Verbesserung bei der Organisation und Implementation auf kommunaler Ebene ergeben, ist es wiederum wichtig, sich zu verständigen, über welche Ebene gesprochen wird. Die meisten Möglichkeiten zur Weiterentwicklung, die im Folgenden skizziert werden, bewegen sich auf der Mesoebene, d. h. auf der Ebene der organisationalen Vorkehrungen, die getroffen werden können, um zu einer Verbesserung zu kommen. Manche dieser potenziellen Anpassungen könnten durch Veränderungen auf der Makroebene deutlich begünstigt werden, wenn z. B. mit der geplanten Kindergrundsicherung Leistungen zusammengefasst werden sollten und damit Schnittstellen wegfallen oder, wie im Modell von Reis (2020) ausgedrückt, die Anzahl an Fällen reduziert werden könnte.¹⁰

Bevor im Folgenden wiederum zunächst die Ebene des Zugangs zu Leistungen und anschließend die Ebene der Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Beratungsangeboten betrachtet wird, kann an dieser Stelle aber schon eine wichtige Grundvoraussetzung für eine Überwindung des versäulten Denkens bei der Erbringung von Sozialleistungen innerhalb der Kommune benannt werden. Hielscher und Schmitt legen bei der Beschreibung einer ressortübergreifenden Kooperation zentrale Erfolgsfaktoren dar:

[...] für den Erfolg neuer Kooperationsansätze [sind] zwei Faktoren von besonderer Bedeutung: Zum einen muss das Ziel der Zusammenarbeit klar formuliert sein [...]. Zum anderen sollte von vornherein eine Verbindlichkeit des Prozesses für alle zu beteiligenden Ressorts hergestellt werden. [...] Darüber hinaus sollte ebenfalls geklärt und klar kommuniziert werden, welche Ressorts, Dezernate, Ämter, Fachdienste oder Referate in die Kooperation eingebunden werden sollen. [...] jedoch sollte dem Missverständnis von vornherein begegnet werden, dass es sich bei der Zusammenarbeit um einen unverbindlichen Diskussionszusammenhang handelt (Hielscher, Schmitt 2020, S. 4).

Die beiden Autor*innen machen deutlich, dass rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit nicht als ein wünschenswertes Add-on verstanden werden darf, sondern gewollt sein und geregelt werden muss.

4.1. ZUGANG ZU SACH- UND GELDLLEISTUNGEN

Als grundlegende Voraussetzung für die verbesserte Zusammenarbeit ist der Austausch von Daten aus der jeweiligen Fallbearbeitung in einem Rechtskreis mit den Fallbearbeitungen aus

¹⁰ Zu den geplanten Änderungen s. Kapitel 4.3.

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. Für das Anwendungsfeld der Jugendberufsagenturen gibt es eine mit allen Ebenen abgestimmte Arbeitshilfe, die das genaue Vorgehen zur Datenübermittlung beschreibt und die auch für andere Themenfelder hilfreich ist.¹¹

Die Erfahrung des Autors aus vielen der begleiteten Projekten, in denen es um die Möglichkeit zum Datenaustausch zwischen verschiedenen Rechtskreisen ging, zeigt, dass grundsätzlich eine große Skepsis seitens der Bürger*innen besteht, wenn Behörden Daten weiterleiten möchten. Dies ändert sich aber oftmals, wenn ihnen der eigene Vorteil bewusst wird, der sich durch die Datenübermittlung ergibt. Umgekehrt geben Fachkräfte an, dass es für sie oftmals eine große Herausforderung bzw. ein Hindernis ist, die Einwilligungserklärung datenschutzkompatibel zu gestalten, wenn es keine internen Vorgaben dazu gibt, wie diese zu formulieren sind. Das bedeutet, dass es für die sinnvolle Nutzung des Datenaustausches nicht allein erforderlich ist, Vereinbarungen zwischen den datenaustauschenden Stellen zu haben, wie mit übermittelten Daten umgegangen wird, sondern auch, dass den Fachkräften praktische Anleitungen oder am besten Vordrucke zum richtigen Ausfüllen von Einwilligungserklärungen zur Verfügung gestellt werden.

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 dahinter liegen und welche Voraussetzungen an einen Zugang zu der jeweiligen Leistung geknüpft sind. Im Transferhandbuch des Modellprojektes *Neue Wege NRW* wird hierfür die Durchführung von Fortbildungen vorgeschlagen. „Diese Fortbildungen sollten das notwendige Orientierungswissen vermitteln, um Kooperationsvereinbarungen umsetzen zu können“ (Köhling et al. 2013, S. 54). Es geht darum, im Rahmen dieser Fortbildungen die jeweiligen Arbeitsbereiche vertrauter zu machen, um gegenseitiges Verständnis zu entwickeln. Fortbildungen und persönlicher Kontakt sind ein Weg, um Kooperation möglich zu machen. Hierbei ist es wichtig, dass es sich um sog. ‚kooperative Fortbildungen‘ handelt, in denen sich die Fachkräfte aus den unterschiedlichen Rechtskreisen vor Ort gegenseitig die Arbeit vorstellen. Zusätzlich oder im Vorfeld kann auch mit schriftlichen Informationen und (un)regelmäßigen Austauschtreffen zwischen Fachkräften verschiedener Rechtskreise zur Information über Neuerungen in den jeweiligen Rechtskreisen o. Ä. gearbeitet werden.

Wenn es nicht möglich ist, Daten weiterleiten zu können, 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 ausgestaltet sein. Es kann um das gute und verständliche Erklären gehen, welche Schritte die Bürger*innen gehen müssen, um Zugang zu bestimmten Leistungen zu erhalten. Dies kann

¹¹ Die Arbeitshilfe ist mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), der Bundesagentur für Arbeit, dem Beauftragten für den Datenschutz und die Informationssicherheit Deutschlands, den Ländern, dem Landkreistag, dem Städtetag und dem Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge abgestimmt. Die Landesdatenschutzbeauftragten waren ebenfalls beteiligt (Arbeitshilfe Sozialdatenschutz 2021). Grundsätzlich dürfen Sozialdaten ohnehin nur erhoben werden, wenn sie für die Bearbeitung eines Falles erforderlich sind oder die betroffene Person eingewilligt hat. Es gibt einzelne Möglichkeiten, nach denen eine Übermittlung von Sozialdaten auch ohne Einwilligung möglich ist (Arbeitshilfe Sozialdatenschutz, S. 6–7). Hierfür muss dann eine schriftliche Erklärung vorliegen, aus der hervorgeht, um welche Daten es sich handelt, zu welchem Zweck diese übermittelt werden sollen und welche Stellen zur Verarbeitung der Daten befugt sind. Die einwilligende Person „[...] muss auf den Zweck der Verarbeitung hingewiesen werden [im Sinne einer informierten Einwilligung nach Art. 4 Nr. 11 DSGVO]. Die inhaltliche Bestimmtheit zur Einwilligung fordert, dass die Sozialdaten, die übermittelt werden sollen, festgelegt und die Stellen, die zur Verarbeitung berechtigt sein sollen, benannt werden“ (Arbeitshilfe Sozialdatenschutz, S. 9).

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. Es kann auch 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.¹² Hier ist es dann möglich, an einer Anlaufstelle Informationen zu den verschiedenen Sozialleistungen zu erhalten und Anträge zu stellen. 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 ich Zugang habe, wird durch Organisationsentscheidungen determiniert. Je mehr Rechtskreise einbezogen sind, umso mehr Verfahren im Backoffice müssen geklärt werden. In der Praxis der Bürgerämter geht es aber seltener um Sozialleistungen, sondern eher um die Bearbeitung von Passangelegenheiten, Meldeangelegenheiten, KFZ-Wesen, Urkunden, Führungszeugnisse, Beglaubigungen und Parkausweise (Bogumil et al. 2019). Unterhalb einer Lösung wie Bürgerämter sind auch Eingangszonen in einem Rechtskreis denkbar, in denen auch Anträge für andere Rechtskreise abgegeben werden können. Eine andere Möglichkeit, die sich an der Schnittstelle zwischen einer Lotsenfunktion und einer One-Stop-Lösung befindet, könnten sogenannte Beratungstage darstellen, in denen die Fachkräfte aus den unterschiedlichen Rechtskreisen an einem Tag an einem Ort sind, sodass Bürger*innen, die Neuanträge stellen wollen, alle Einrichtungen direkt hintereinander anlaufen können. Hier wird aber die Information über Zugangsmöglichkeiten und Verfahrensabläufe im Mittelpunkt stehen. Die oben erwähnten Sozialbürgerhäuser in München wären ein typisches Beispiel einer One-Stop-Lösung.

Um diese Ansätze in der Praxis erfolgreich umsetzen zu können, braucht es verschiedene Anstrengungen. Um sie sich genauer vor Augen zu führen, helfen das Analyseraster von Stöbe-Blossey et al. (2021) und das Modell von Reis (2019) weiter. Als Erstes müssen auf der Mesoebene die organisationalen Voraussetzungen geschaffen werden, um die Ansätze realisieren zu können. Zunächst müssen Entscheidungen getroffen werden, wie weitreichend die Ansätze gestaltet werden sollen, ob es sich allein um technische Lösungen zur Kommunikation zwischen den Rechtskreisen handeln soll, um geregelte Lotsenfunktionen oder tatsächlich um One-Stop-Lösungen. Je nach Entscheidung braucht es klare Absprachen zwischen den Rechtskreisen und Verfahrensbeschreibungen, um den Fachkräften in den Rechtskreisen deutlich zu machen, was ihre Verantwortung ist. Unabhängig davon agieren die Fachkräfte innerhalb dieser Verfahrensbeschreibungen aber auch noch mit einem eigenen Spielraum, dessen Nutzung nach Reis von den eigenen Kompetenzen, aber auch den eigenen Haltungen geprägt wird. Je unklarer die Verfahrensabsprachen, desto mehr wird es den Fachkräften selbst überlassen, wie die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit gelebt wird. Das bedeutet nicht, dass alle Prozesse bis ins Kleinste geregelt sein müssen, aber es muss deutlich werden, welche Verantwortung die Fachkräfte für eine bürgerorientierte, rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit haben, welche Verfahren hierfür zur Verfügung stehen und auch, was sie von den Fachkräften in den anderen Rechtskreisen an Zusammenarbeit erwarten dürfen.¹³

¹² In Deutschland sind insbesondere die sogenannten Bürgerämter Beispiele für One-Stop-Shops (Bogumil et al. 2019). Aber auch Jugendberufsagenturen könnten – je nach Organisationsform – als One-Stop-Shops bezeichnet werden.

¹³ Anhand der schon erwähnten Sozialbürgerhäuser in München kann nachvollzogen werden, dass es im versäulten System der Kommunalverwaltung nicht einfach ist, den geeigneten verwaltungsinternen Umgang mit solchen One-Stop-Lösungen zu finden. Es lohnt sich aber, diesen Weg zu gehen. Die Sozialbürgerhäuser haben in ihrer langen Geschichte immer wieder Anpassungen an der Organisation vornehmen müssen (Stadt München 2021).

4.2. VERBESSERUNG DER RECHTSKREISÜBERGREIFENDEN BERATUNGSARBEIT

Auf der Ebene der Beratungsarbeit geht es weniger um bürokratische Antragsbearbeitungen und das Erfüllen von Vorgaben, sondern um die Frage, wie die Arbeit unterschiedlicher Berater*innen, die auf der Grundlage der verschiedenen Rechtskreise unterschiedlichen Aufträgen nachgehen, so miteinander verbunden werden kann, dass sie nicht aneinander vorbei oder im schlimmsten Fall gegeneinander arbeiten.

Hinsichtlich der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit bzw. deren Verbesserung sind zwei Ebenen voneinander zu unterscheiden: dem Rechtskreisübergang und der parallelen Beratung. Gerade bei letzterer kann es sich auf verschiedene Berater*innen beziehen, die ein und dieselbe Person beraten, zum anderen um Konstellationen, in der unterschiedliche Beratungsfachkräfte verschiedene Familienmitglieder beraten, die nichts von der Arbeit der anderen Fachkräfte mit den anderen Familienmitgliedern wissen und so potenziell gegen andere Interventionen anarbeiten.

Ein typischer Rechtskreisübergang ist beispielsweise, wie in Kapitel 2 erläutert, der aus dem SGB III ins SGB II. Nach Ablauf des Anspruchs auf Arbeitslosengeld, während dessen Bezug die Arbeitsvermittlung der Agentur für Arbeit zuständig gewesen ist, übernimmt nun die Arbeitsvermittlung oder das Fallmanagement des Jobcenters. Ein anderer Übergang ist der von Geflüchteten nach Anerkennung ihres Asylstatus. Während des Asylverfahrens sind sowohl Sozialarbeiter*innen im Geltungsbereich des AsylbLG als auch Arbeitsvermittler*innen der Agentur für Arbeit zuständig. Nach der Anerkennung erfolgt der Übergang ins SGB II, wo dann die Arbeitsvermittlung oder das Fallmanagement zuständig ist.

Im Rahmen des ‚Early-Intervention‘-Projektes des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und des BA zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) u. a. auch die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit untersucht. Die Ergebnisse kommen zu der Einschätzung, dass eine optimale Lösung zur Gestaltung des Rechtskreisübergangs ein gemeinsames Expertenteam aus Vermittlungsfachkräften, Integrationsfachkräften, Fallmanager*innen, Berufsberater*innen und dem Arbeitgeberservice wäre. So könnte kontinuierlich an der Unterstützung der arbeitslosen Geflüchteten gearbeitet werden, ohne dass es zu einem Bruch kommt. Wenn dies nicht möglich ist, wäre eine Übergabe an eine spezialisierte Fachkraft oder ein spezialisiertes Team die bessere Variante, als dass die Übergabe an jeweils einzelne Integrationsfachkräfte erfolgt (Büschel et al. 2015).

Bei den Untersuchungen zum Umgang mit Suchterkrankten im SGB II, wo es nicht per se zu einem Rechtskreiswechsel kommen muss, wurde deutlich, dass zwischen Jobcenter und Suchberatung bzw. medizinischer Rehabilitation nur sehr wenige Informationen ausgetauscht werden. Nur in sehr wenigen Fällen gaben die Grundsicherungsstellen überhaupt Informationen an die Einrichtungen der Suchtbehandlung weiter, umgekehrt erhielten sie in der Regel kaum Informationen über arbeitsbezogene Maßnahmen seitens der Suchtrehabilitationseinrichtungen (Wagner 2018, S. 160).

Bei der parallelen Beratung derselben Personen bzw. Haushalte ist zunächst zu beachten, dass in den verschiedenen Rechtskreisen unterschiedliche Organisationen mit unterschiedlichen Handlungslogiken tätig sind. In der wissenschaftlichen Begleitung des kommunalen Integrationsmanagements in Nordrhein-Westfalen, in dem nicht nur staatliche Stellen, sondern auch Migrationsberatungsstellen o. Ä. zusammenarbeiten, wird der Begriff der Produktionsnetzwerke genutzt, die entstehen müssen, damit eine gute Integrationsarbeit realisiert werden kann. Hierfür ist es notwendig, miteinander zu lernen, da alle Beteiligten unterschiedliche Aufgaben, aber vor allem auch unterschiedliche Organisationskulturen haben. In Anlehnung an Corbett und Moyes wird zwischen ‚routinierten Organisationen‘, ‚nicht-routinierten‘ und ‚gemischten Organisationen‘ unterschieden (Reis 2020). In routinierten Organi-

sationen „[...] erfolgt die Arbeit in hohem Maße nach vorgegebenen Regeln bzw. Standards in teilweise stark hierarchischen Organisationsstrukturen“ (S. 89). In nicht-routinierten folgte „die Arbeit [...] dort eher nach professionellen als nach bürokratischen Regeln, ist stark individualisiert, mit teilweise hohen Entscheidungskompetenzen des Personals und in meist flachen Hierarchien“ (S. 89). In gemischten Organisationen werden materielle Leistungen und Eingliederungsleistungen für einen identischen Adressatenkreis erbracht. Um hier in der Zusammenarbeit solch unterschiedlicher Handlungslogiken eine gute, an den Bürger*innen orientierte Beratungsdienstleistung erbringen zu können, braucht es gemeinsames Lernen und eine Verständigung auf gemeinsame Abläufe. Hierzu gehört im Minimum, dass sich die Beratungsfachkräfte – dort wo nötig und von den Bürger*innen gewünscht – untereinander verständigen und abstimmen. Nach Möglichkeit wird ein rechtskreisübergreifendes Case-Management im engeren Sinne eingerichtet, d. h. mit einer klar verankerten Fallsteuerung.

Um also eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit überhaupt etablieren zu können, braucht es noch viel stärker als bei der sehr formalisierten Beantragung von Leistungen eine Verständigung darüber, welche Art der Zusammenarbeit seitens der Organisationen gewünscht ist und welche Art der Zusammenarbeit zwischen den Fachkräften aus den verschiedenen Rechtskreisen aus organisationaler Perspektive ermöglicht werden soll. Auch hier gilt selbstverständlich, dass eine Zusammenarbeit nur bei Zustimmung der Bürger*innen erfolgen soll und kann.

Damit aber dann, wenn eine solche Zustimmung vorliegt, die Zusammenarbeit wirklich gelingen kann, müssen die Strukturen im Sinne von Verfahrensabsprachen auf der Me-soebene stehen, damit es nicht allein von der Kompetenz und der Ambition der einzelnen Fachkraft abhängt, welche Form von Zusammenarbeit im Sinne der Bürger*innen praktiziert wird. Die Strukturen müssen dabei so klar sein, dass sie den Fachkräften die nötige Sicherheit geben, aber auch die nötige Freiheit der adäquaten Fallgestaltung. In nahezu allen Modellprojekten wird dabei als wesentlicher Erfolgsfaktor ein gegenseitiges Verstehen der unterschiedlichen Institutionen und Rechtskreise genannt.

Um diese Herausforderungen in der Zusammenarbeit handhabbar zu machen, bedarf es bei allen beteiligten Institutionen und auf allen Hierarchieebenen einer positiven Grundeinstellung zur Kooperation und eines wertschätzenden Umgangs mit den Akteuren der anderen Rechtskreise. Wechselseitiges Verständnis, Einfühlungsvermögen sowie die Akzeptanz der institutionellen Grenzen und Handlungslogiken sind wichtige Voraussetzungen, um lösungsorientiert eine gemeinsame Strategie zum Wohle der förderungsbedürftigen jungen Menschen zu erarbeiten (Deutscher Verein 2017, S. 19).

Die Evaluationen der Jugendberufsagenturen benennen Ähnliches (z. B. Gagern und Kiepenheuer-Drechsler 2020; Green et al. 2021; Kestner und Kiepenheuer-Drechsler 2021; Stöbe-Blossey und Ruth 2021). Nach dem gegenseitigen Kennenlernen und dem Schaffen von gemeinsamen Kommunikationsstrukturen müssen Ziele der Zusammenarbeit definiert und Formate des Austausches verabredet werden, wie z. B. Informationsweitergabe, gemeinsame Fallbesprechungen oder -konferenzen, Rückmeldeverfahren. Dies sind keine neuen Instrumente. Es geht also weniger um die Frage, mit welchen Methoden eine rechtskreisübergreifende Arbeit umgesetzt werden kann, sondern darum, welche Bedingungen sie braucht. Je nach Gegenstandsbereich können auch bei der rechtskreisübergreifenden Beratung One-Stop-Lösungen sinnvoll sein, z. B. bei den Jugendberufsagenturen.¹⁴ Dies ist aber nur dann angeraten, wenn es sich um mehrere Begleitstrukturen für ein und dieselbe Person in einer bestimmten Lebenslage handelt, wie eben für Jugendliche im Übergang Schule–Beruf.

¹⁴ Zu den unterschiedlichen Organisationsmodellen von Jugendberufsagenturen: Hagemann und Ruth 2019.

4.3. GEPLANTE VERÄNDERUNGEN DER BUNDESREGIERUNG

Bei der Planung der Expertise war noch nicht ersichtlich, welche exakten Pläne die sich damals in Koalitionsverhandlungen befindliche Ampelregierung beschließen würde, die Einfluss auf die Bedingungen für eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit haben würden. Es war angenommen worden, dass zum Zeitpunkt der Fertigstellung schon mehr Klarheit, insbesondere im Hinblick auf die Kindergrundsicherung und das Bürgergeld, herrschen würde, um zu prüfen, welche Verbesserungen in der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit zu erwarten sein dürften. Aktuell (Stand: Juli 2022) gibt es aber kaum veröffentlichtes Material über den Koalitionsvertrag hinaus.

Es kann aber schon einigermaßen sicher gesagt werden, dass das Bürgergeld keine nennenswerten Veränderungen für die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit in dem Sinne mit sich bringen wird, dass verschiedene Leistungen gebündelt werden. Qualitativ wird es aber Veränderungen geben, da die im Koalitionsvertrag geplanten Änderungen darauf abzielen sollen, an die Gesamtsituation der Beteiligten angepasste Lösungen zu finden, und dabei auch mit anderen Rechtskreisen zusammengearbeitet werden soll. Es sind zahlreiche Änderungen vorgesehen, die sich auf die Anrechnung von Vermögen, auf den Vermittlungsvorrang und die Sanktionsmöglichkeiten beziehen (Bundesregierung 2021). In den Plänen von Bündnis 90/Die Grünen für eine Garantiesicherung war perspektivisch auch die Herauslösung der Auszahlung der SGB-II-Leistungen aus den Jobcentern hin zu einer automatisierten Auszahlung über die Finanzämter skizziert worden (Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen 2020). Dies hätte eine Fokussierung der Jobcenter auf Beratung und Begleitung bedeuten können, die andere Bedingungen für die Zusammenarbeit mit anderen Beratungsinfrastrukturen impliziert hätte.

Die Kindergrundsicherung soll zum einen verschiedene Leistungen zusammenführen und zum anderen automatisiert ausgezahlt werden, sodass Antragsverfahren und die Prüfung von vorrangigen Leistungen wegfallen. Laut Koalitionsvertrag sollen in ihr die Leistungen für Kinder aus dem SGB II bzw. XII, das Kindergeld, der Kinderzuschlag und bestimmte Leistungen für Bildung und Teilhabe zusammengeführt werden (Bundesregierung 2021). Das Bündnis Kindergrundsicherung fordert u. a. auch noch die Einbeziehung des Unterhaltsvorschusses (Bündnis Kindergrundsicherung 2022).

Wenn diese Leistungen gebündelt werden, sollte deutlich werden, dass Familien, die diese Leistungen ansonsten getrennt beantragen müssten, an dieser Stelle einige wenige Schritte weniger zu bewältigen haben. Wenn es zu einer automatisierten Auszahlung kommen sollte, wäre auch besser sichergestellt, dass die Leistungen tatsächlich ankommen. Wie sich dies allerdings auf eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit auswirkt, ist aktuell noch nicht absehbar. Expert*innen des IAB haben im April deutlich gemacht, dass noch nicht erkennbar ist, wie eine Lösung aussehen kann, die tatsächlich die versprochenen Vereinfachungen bewirken kann (Schludi 2022). Deshalb soll an dieser Stelle auch nicht weiter über die zu erwartenden Änderungen spekuliert werden. Gerade für den Zugang zu den Sozialleistungen, das komplizierte Geflecht von Antragstellungen und der Prüfung vorrangiger Leistungen wäre es allerdings sehr wünschenswert, wenn in Zukunft entweder deutlich mehr Leistungen gebündelt werden würden, damit es weniger Fallen bei der Antragstellung gibt, oder aber einheitliche Anlaufstellen existierten, bei denen die Bürger*innen an nur einer Stelle alle Anträge stellen können. Die jeweilige Bearbeitung könnte dann auch ohne eine Bündelung von Leistungen im Backoffice in den unterschiedlichen Rechtskreisen erfolgen.

5 Forschungsfragen

Im DIFIS-Forschungsfeld 5 *Formulierung, Organisation und Implementation von Sozialpolitik* wird aktuell definiert, welchen Forschungsfragen ab 2023 vertieft nachgegangen werden soll. Die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit beim Zugang und der Umsetzung von sozialpolitischen Leistungen in der Kommune bietet einige wichtige Aspekte, zu denen weiter geforscht werden sollte, damit bessere Bedingungen für eine bürgerorientierte Gestaltung der Sozialleistungen gewährleistet werden können. In der vorliegenden Expertise sind die Herausforderungen bei ganz verschiedenen Formen von rechtskreisübergreifender Zusammenarbeit skizziert worden. Es sollte deutlich geworden sein, dass in der jahrzehntelangen Beschäftigung mit der gemeinsamen Bearbeitung der Schnittstellen zwischen den verschiedenen Rechtskreisen weniger ein Erkenntnisproblem zu möglichen Instrumenten vorliegt, vielmehr aber eine Lücke bei der Frage besteht, wie im Regelgeschäft des Zugangs zu und der Umsetzung von sozialpolitischen Leistungen die organisationalen Bedingungen geschaffen werden können, damit auf der Mikroebene der Fallarbeit die gewünschte bürgerorientierte Umsetzung gewährleistet werden kann.

Bündelung von Sozialleistungen

Zunächst bleibt es aber auch auf der Makroebene Auftrag an die Wissenschaft, Möglichkeiten für die Bündelung von einer größer werdenden Anzahl von Sozialleistungen zu untersuchen und zu benennen. Es wird abzuwarten bleiben, wie die aktuelle Bundesregierung die Kindergrundsicherung umsetzen wird und welche Mechanismen zur Auszahlung gefunden werden. Je leichter der Zugang durch die Zusammenfassung von Leistungen, desto besser für die Bürger*innen. Dazu kommt auch, dass durch eine vereinfachte Auszahlung die Chance auf eine höhere Inanspruchnahme besteht. Für die Forschung stellt sich sowohl die Frage, wie eine solche Bündelung von Leistungen verwaltungstechnisch umgesetzt wird, als auch, wie sich die neue Gestaltung im Sinne einer besseren Inanspruchnahme und im besten Fall in einer Verringerung von Kinderarmut auswirken wird. In diesem Zusammenhang weist Schludi (2022) aber darauf hin, dass

um wissenschaftlich fundiert forschen zu können, [...] eine gute Datengrundlage Voraussetzung [ist]. Eine zentrale, bundesweite statistische Erfassung und Bereitstellung administrativer Daten zur Antragstellung und Inanspruchnahme der neuen Kindergrundsicherung ist daher unerlässlich. Man sollte auf jeden Fall von der Datenproblematik zum Bildungs- und Teilhabepaket oder zum Kindergeldzuschlag lernen, denn allgemeine Aussagen wie beispielsweise zur bundesweiten Inanspruchnahme einzelner Leistungen können dort nur eingeschränkt getroffen werden (Schludi 2022, S. 9).

Darüber hinaus sollte das DIFIS aber auch die Frage nach der Bündelung von anderen den Unterhalt sichernden Leistungen nicht aus dem Blick verlieren. Braucht es tatsächlich Leistungen aus dem SGB II, XII und AsylbLG? Wie könnte stattdessen, auch ohne über ein bedingungsloses Grundeinkommen zu sprechen, eine allgemeine steuerfinanzierte

Grundsicherung als finanzielle Leistung ausgestaltet werden, die dann getrennt von der professionellen Unterstützung in verschiedenen Lebenslagen für die materielle Existenzsicherung zuständig wäre? Dies würde zum einen zu einem Abbau von Schnittstellen führen und zum anderen zu einer Reduzierung von gemischten Organisationen (s. o.), die sowohl materielle Leistungen als auch Eingliederungsleistungen für einen identischen Adressatenkreis erbringen.

Rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit als Regelfall

In dieser Expertise ist immer wieder thematisiert worden, dass die entscheidenden Gelingensfaktoren für eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit auf der Mesoebene und den dort zu gestaltenden organisationalen Voraussetzungen zu finden sind. Für die weitere Forschung im Forschungsschwerpunkt 5 des DIFIS wäre es wünschenswert, wenn zunehmend die Voraussetzungen in den Blick genommen werden würden, die eine Verbesserung in der Zusammenarbeit verschiedener Rechtskreise im Regelgeschäft möglich machen würden. In der Forschung gibt es sehr viele Arbeiten zu einzelnen Schnittstellen und die Ergebnisse zielen in der Regel in dieselbe Richtung. Trotzdem gibt es einzelne Standorte, an denen deutlich umfassendere Ansätze einer rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit möglich sind als an anderen. Es wäre wünschenswert, wenn sowohl auf der Ebene der konkreten Verfahren als auch auf der Ebene, welche Bedingungen Leitung innerhalb der Verwaltungen vorgeben und vorleben muss, damit die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit als ein Anliegen der Gesamtorganisation verstanden wird, weitere Forschung realisiert werden würde. Gleichzeitig sollte auf der Mikroebene im Blick behalten werden, wie die Fachkräfte in der Interaktion im Sinne einer bürgerorientierten Zusammenarbeit zwischen den Rechtskreisen agieren (Kompetenz und Haltung) und welche hilfreichen Bedingungen die Fachkräfte brauchen, um die Unterstützung für die Bürger*innen tatsächlich geben zu können.

Welche Möglichkeiten bietet die Digitalisierung

Last but not least sollte die Forschung im Handlungsfeld 5 auch die Möglichkeiten des Onlinezugangsgesetzes nicht aus dem Blick verlieren. Auch wenn die Umsetzung nicht bis zum 1.1.2023 gelingen wird, ist es nur eine Frage der Zeit, bis alle 575 geplanten Leistungen online zugänglich sein sollen. Es wird eine wichtige Frage sein, in welcher Form die digitale Zugänglichkeit die Zusammenarbeit zwischen den Rechtskreisen verbessern wird, wie sie gestaltet sein wird und wem diese zugutekommen wird. Es wird zu fragen sein, wie diese möglichen Verbesserungen auch denen nutzen können, die nur eine geringe oder gar keine Digitalkompetenz haben werden.

Literatur

Bartelheimer, Peter, Jutta Henke, Martin Brussig, Sandra Kotlenga, Claus Reis und Alexandra Wagner. 2014. Beratungskonzeption SGB III Endbericht. Göttingen. https://sofi.uni-goettingen.de/fileadmin/Publikationen/III_EB_25112014.pdf. Zugegriffen: 5. Juni 2022.

Bogumil, Jörg und Sabine Kuhlmann. 2022. Verwaltungsverflechtung als „missing link“ der Föderalismusforschung: Administrative Bewältigung der Flüchtlingskrise im deutschen Mehrebenensystem. In: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 15/1(2022): 1–25, DOI: [10.3224/dms.v15i1.06](https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.06).

Bogumil, Jörg, Sabine Kuhlmann, Sascha Gerber und Christian Schwab. 2019. *Bürgerämter in Deutschland. Organisationswandel und digitale Transformation*. Baden-Baden: Nomos, DOI: [10.5771/9783748901778](https://doi.org/10.5771/9783748901778).

Brülle, Heiner, Thomas von Freyberg, Tina Hobusch, Hajo Kinstler, Christian Kolbe, Ron Reinmüller, Claus Reis und Lutz Wende. 2006. Fallmanagement in der Arbeit mit Arbeitslosen. Ein kritischer Leitfaden. https://www.frankfurt-university.de/fileadmin/standard/Hochschule/Fachbereich_4/Forschung/ISR/leitfaden_fallmanagement.pdf. Zugegriffen: 5. Juni 2022.

Brussig, Martin, Anemari Karačić, Clemens Kraetsch und Stefan Zapfel. 2021. Handlungsansätze in Modellprojekten des Bundesprogramms „Innovative Wege zur Teilhabe am Arbeitsleben – rehapro“. Eine Inhaltsanalyse der Anträge bewilligter Projekte. *Arbeit* 30/1: 21–42, DOI: [10.1515/arbeit-2021-0003](https://doi.org/10.1515/arbeit-2021-0003).

Bundesarbeitsgemeinschaft örtlich regionaler Träger der Jugendsozialarbeit e.V. (BAG ÖRT) 2019. Jugendsozialarbeit baut Brücken. Jugendhilfe – Grundsicherung – Arbeitsförderung. Unsere gemeinsame Verantwortung für junge Menschen. Berlin. https://bago-ert.de/fileadmin/daten/Ver%C3%B6ffentlichungen/Expertisen_Handreichungen/Jugendsozialarbeit_baut_Br%C3%BCcken_final.pdf. Zugegriffen: 5. Juni 2022

Bundesministerium für Arbeit und Soziales. 2021. Arbeitshilfe zum Sozialdatenschutz in Jugendberufsagenturen. Stand: September 2021 – Anpassung an die seit Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2016/679 (Datenschutzgrundverordnung – DSGVO) geltende Rechtslage. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aus-Weiterbildung/Jugendberufsagenturen/arbeitshilfe-zum-sozialdatenschutz-in-jugendberufsagenturen.pdf?__blob=publication-File&v=4. Zugegriffen: 5. Juni 2022.

Bundesregierung. 2021. Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>. Zugegriffen: 24. August 2022.

Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen. 2020. Hartz IV überwinden – Garantiesicherung einführen. Fraktionsbeschluss vom 15.12.2020. <https://www.gruene-bundestag.de/files/beschluesse/beschluss-garantiesicherung.pdf>. Zugegriffen: 5. Juni 2022.

Bündnis Kindergrundsicherung. 2022. Kinder brauchen mehr. Unser Vorschlag für eine Kindergrundsicherung. http://www.kinderarmut-hat-folgen.de/download/Buendnis%20KGS_Broschuere_148x210_Web_2022.pdf. Zugegriffen: 5. Juni 2022.

Büschel, Ulrike, Volker Daumann, Martin Dietz, Elke Dony, Barbara Knapp und Karsten Strien. 2015. Abschlussbericht Modellprojekt Early Intervention – Frühzeitige Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern und Asylbewerberinnen. Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung durch das IAB. IAB-Forschungsbericht 10/2015. Nürnberg.

Burmeister, Anna. 2021. Jugendberufsagenturen – Ursprung und Entwicklungsperspektive. *Jugendsozialarbeit aktuell* 2021/198. [https://www.jugendsozialarbeit.info/jsa/lag-kjsnrw/web.nsf/gfx/98515DAB4C52BDAFC1258741004182CB/\\$file/jsaaktuell19821.pdf](https://www.jugendsozialarbeit.info/jsa/lag-kjsnrw/web.nsf/gfx/98515DAB4C52BDAFC1258741004182CB/$file/jsaaktuell19821.pdf). Zugegriffen: 5. Juni 2022

Deutscher Verein für öffentliche und private Daseinsvorsorge. 2017. Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Hilfe für junge Erwachsene in besonderen Problemlagen. https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2017/dv-09-16_junge-erwachsene.pdf. Zugegriffen: 5. Juni 2022.

Gagern, Saskia und Barbara Kiepenheuer-Drechsler. 2020. Evaluation der Jugendberufsagentur in der Freien Hansestadt Bremen in den Städten Bremen und Bremerhaven. Zweiter Zwischenbericht. <https://www.f-bb.de/unsere-arbeit/publikationen/abschlussbericht-der-evaluation-der-jugendberufsagentur-bremen-bremerhaven/>. Zugegriffen: 5. Juni 2022.

Green, Susanne, Lorenz Holthusen, Sylvia Kestner, Wolfgang Wittig und Barbara Kiepenheuer-Drechsler. 2021. Evaluation der Jugendberufsagenturen in Schleswig-Holstein. Abschlussbericht. https://www.f-bb.de/fileadmin/Projekte/EJS/20210122_Abschlussbericht_Evaluation_JBA_SH_ueberarbeitet_final.pdf. Zugegriffen: 5. Juni 2022.

Hagemann, Linda und Marina Ruth. 2019. Schnittstellen in der Sozialpolitik. Eine Analyse am Beispiel der Jugendberufsagenturen. IAQ-Report 02/2019. https://duepublico2.uni-due.de/receive/duepublico_mods_00048361. Zugegriffen: 5. Juni 2022.

Hielscher, Volker und Melanie Schmitt. 2020. Ressortübergreifende Kooperation in der Kommunalverwaltung. Aspekte für eine gelingende Umsetzung. https://www.iso-institut.de/wp-content/uploads/DWK_Werkzeug_Ressortuebergreifende_Kooperation.pdf. Zugegriffen: 5. Juni 2022.

Hilkert, Bernhard. 2016. Arbeitsverwaltung und Selbsthilfe im Kontext des aktivierenden Sozialstaats. https://studlib.de/1002/betrieb_management/personenbezogene_unterstuetzungsvorstellung_arbeitsfahige_beduerftige_formierenden_aktivierenden_sozial#371. Zugegriffen: 5. Juni 2022.

Hinte, Wolfgang. 2019. „Sozialraumorientierung“ – Grundlage und Herausforderung für professionelles Handeln. In *Sozialraumorientierung. Ein Studienbuch zu fachlichen, institutionellen und finanziellen Aspekten*, Hrsg. Roland Fürst und Wolfgang Hinte, 9–28, Wien: Facultas. <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748910114/kommunales-integrationsmanagement>. Zugegriffen: 5. Juni 2022.

- Kestner, Sylvia und Dr. Barbara Kiepenheuer-Drechsler. 2021. Evaluierung der Jugendberufsagentur Berlin. Abschlussbericht. In: Drucksache 18/3645 des Abgeordnetenhaus Berlin 26.4.2021.
- Köhling, Karola und Sybille Stöbe-Blossey. 2018. Berufsorientierung für jugendliche Flüchtlinge als Kooperationsaufgabe. FGW-Impuls Vorbeugende Sozialpolitik, 13. Düsseldorf: Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung e.V. (FGW).
- Krinner, Robert und Dirk-Hennerk Fischer. 2017. Bürgerkonten und das Projekt „The Once-Only Principle“. *PublicGovernance* Herbst/Winter 2017: 12–15. https://publicgovernance.de/media/Buergerkonten_und_das_Projekt_The_Once_Only_Principle.pdf. Zugegriffen: 2. Juni 2022.
- Martini, Mario, unter Mitarbeit von Saskia Fritzsche und Michael Kolain. 2016. *Digitalisierung als Herausforderung und Chance für Staat und Verwaltung. Forschungskonzept des Programmbereichs „Transformation des Staates in Zeiten der Digitalisierung“*. Band 85 von FÖV Discussion Papers (Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer).
- Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration NRW (MKFFI). 2021. Handlungskonzept Kommunales Integrationsmanagement Nordrhein-Westfalen (KIM). https://www.mkffi.nrw/sites/default/files/documents/2021_08_17_kim_handlungskonzept_bel.pdf. Zugegriffen: 5. Juni 2022.
- Normenkontrollrat. 2021. Monitor Digitale Verwaltung #6. <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1958282/70fdb29d2a322a1e6731e9d92a132162/210908-monitor-6-data.pdf>. Zugegriffen: 2. Juni 2022.
- Reis, Claus. 2019. Netzwerkarbeit als Erfolgsfaktor im Case Management. Vortrag in St. Pölten 20.11.2019. http://oegcc.at/wp-content/uploads/2019/12/Reis_Vortrag_St.P%C3%B6lten-20-11-19-kurz.pdf.
- Reis, Claus. 2020. *Kommunales Integrationsmanagement. Leitfaden für die Praxis*. Baden-Baden: Nomos, DOI: [10.5771/9783748910114](https://doi.org/10.5771/9783748910114).
- Schludi, Martin. 2022. Einschätzungen zur geplanten Kindergrundsicherung aus Sicht der Forschung. IAB-Forum. <https://www.iab-forum.de/einschaetzungen-zur-geplanten-kindergrundsicherung-aus-sicht-der-forschung/>. Zugegriffen: 5. Juni 2022.
- Schroeder, Wolfgang, Tanja Klenk, Alexander Berzel, Maren Stöber und Alexander Akel. 2018. Vorbeugende Sozialpolitik als Antwort auf soziale Ungleichheiten und neue soziale Risiken. Kommunikation und Steuerung vorbeugender Sozialpolitik in den Bundesländern. FGW-Studie Vorbeugende Sozialpolitik, 11. Düsseldorf: Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung e.V. (FGW).
- Schwab, Christian, Sabine Kuhlmann, Jörg Bogumil und Sascha Gerber. 2019. Digitalisierung der Bürgerämter in Deutschland. HBS Study 427. https://www.boeckler.de/pdf/p_study_hbs_427.pdf. Zugegriffen: 5. Juni 2022.
- Stadt München. 2021. Organisationsentwicklung im Sozialreferat. Ausgestaltung und Implementierung einer neuen Steuerungslogik und Zusammenarbeit. Sitzungsvorlage Nr. 20-26/V 03082 für den Kinder- und Jugendhilfeausschuss. <https://risi.muenchen.de/risi/sitzung/detail/6343288/tagesordnung/oeffentlich>. Zugegriffen: 5. Juni 2022.
- Stöbe-Blossey, Sybille, Martin Brüssig, Marina Ruth, Susanne Drescher und Charlotte Alfuss. 2020. Schnittstellen in der Sozialpolitik: Differenzierung und Integration in der Absicherung

sozialer Risiken. Endbericht des Projekts, gefördert vom BMAS-FIS. Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifikation. <https://www.uni-due.de/iaq/projektinfo/sopodi.php>. Zugegriffen: 5. Juni 2022.

Stöbe-Blossey, Sybille, Martin Brussig, Marina Ruth und Susanne Eva Schulz. 2019. Der komplexe Sozialstaat: Eine Heuristik zur Rekonstruktion von Schnittstellen. *Sozialer Fortschritt* 68/10: S. 749–768.

Stöbe-Blossey, Sybille, Martin Brussig, Susanne Drescher und Marina Ruth. 2021. *Schnittstellen in der Sozialpolitik: Analysen am Beispiel der Felder Berufsorientierung und Rehabilitation*. Wiesbaden: Springer VS.

Stöbe-Blossey, Sybille und Marina Ruth. 2021. Komplexe Problemlagen junger Menschen – Lösungen durch Kooperation. Jugendberufsagenturen: Auf dem Weg zu einer gelingenden Zusammenarbeit. Beitrag auf der Website der Servicestelle Jugendberufsagenturen. <https://www.servicestelle-jba.de/wws/9.php#/wws/gastbeitrag-komplexe-problemlagen.php>. Zugegriffen: 5. Juni 2022.

Wagner, A., J. Henke, D. Henkel, A. Gabler, B. Nägele, und N. Pagels. 2018. Vertiefte Erhebung von Ansätzen guter Praxis zur Integration und Aktivierung suchtkranker Leistungsberechtigter nach dem SGB II. https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Daten/5_Publikationen/Drogen_und_Sucht/Berichte/Abschlussbericht/BMG_Workshops_Abgabe_20180618_Korr-neu.pdf. Zugegriffen: 5. Juni 2022.

Über den Autor

Nils Pagels, Sozialwissenschaftler beim außeruniversitären Forschungsinstitut Zoom in Göttingen. Hier arbeiten er und seine Kolleg*innen aktuell und in den vergangenen Jahren in verschiedensten praxisorientierten Forschungsprojekten, in denen die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit mittelbar und unmittelbar Thema wird.

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, November 2022

Inhaltliche Betreuung: Philipp Langer, Prof. Dr. Sybille Stöbe-Blossey

Betreuung der Publikationsreihe: Dr. Miruna Bacali

ISSN: 2748-7199