

Fragmentierung der Sozialpolitik – Schnittstellen und Brüche zwischen unterschiedlichen Sozialpolitikfeldern Ein Kurz-Überblick

Jörg Bogumil, Philipp Gräfe

AUF EINEN BLICK

- Sozialpolitisches Handeln ist in Deutschland durch starke institutionelle Fragmentierungen gekennzeichnet. Diese sind in allen Handlungsfeldern des deutschen Sozialstaats anzutreffen.
 - Es besteht eine Vielzahl an Leistungssystemen, die überwiegend nach dem Kausalprinzip organisiert sind. Darin überschneiden sich institutionelle Zuständigkeiten, Zuständigkeitswechsel laufen unkoordiniert ab. Das Ergebnis sind häufig bedarfsunangemessene Bearbeitungen sozialer Risikosituationen.
 - Verstärkter Handlungsbedarf für Politik und Verwaltung besteht vor allem in der Betrachtung und Veränderungen der zum Teil sehr aufwändigen Verwaltungsprozesse, die sowohl die Adressat*innen von sozialpolitischen Maßnahmen als auch die Verwaltung selbst belasten.
-

EINLEITUNG: THEMATISIERUNG VON FRAGMENTIERUNG IM DEUTSCHEN SOZIALSTAAT

Das heutige System der Sozialleistungen in Deutschland ist das Ergebnis einer über 100-jährigen Entwicklung, in deren Folge eine Vielzahl von Leistungsträgern und institutionellen Zuständigkeiten entstanden ist. Im Zuge weiterer rechtlicher Ausdifferenzierungsprozesse ist in Deutschland ein komplexes Sozialverwaltungssystem mit vielfältigen Verflechtungsstrukturen und Schnittstellen und fast unabsehbaren Fallkonstellationen entstanden. Der vorliegende DIFIS-Impuls unter-

sucht, inwieweit Fragmentierungen und Schnittstellenprobleme in den verschiedenen Handlungsfeldern des deutschen Sozialstaats auftreten und welche Empfehlungen sich aus den Forschungsergebnissen für Politik und Verwaltung ergeben. Die Ergebnisse der Literaturstudie (siehe die ausführlichere DIFIS-Studie) zeigen, dass Fragmentierungen in allen untersuchten sozialpolitischen Handlungsbereichen in Deutschland zu beobachten sind.

Fragmentierung und damit verbundene Schnittstellenprobleme können als eine übergreifende Problemstellung staatlicher Sozialpolitik angesehen werden. In der ausführlichen Studie sind die wichtigsten sozialpolitischen Handlungsfelder mit Blick auf die jeweils beteiligten Sozialsysteme, die vorzufindenden systematischen Schnittstellenprobleme sowie diskutierte Optimierungsansätze zusammenfassend dargestellt.

Mit „Fragmentierung“ wird eine institutionelle Bearbeitung eines sozialpolitischen Risikos durch mehrere Akteur*innen bezeichnet. Zahlreiche Studien beleuchten die „Fragmentierung“ und „Komplexität“ des deutschen Sozialstaatsystems auf einer eher allgemeinen Ebene. Für die Fragmentierung werden unterschiedliche Faktoren verantwortlich gemacht wie inkrementelle Politikgestaltung, das Suchen nach Rechtssicherheit, Mechanismen der Leistungsgewährung (Vorrang-Nachrang Regeln, einzelfallorientierte und -finanzierte Unterstützung) sowie unterschiedliche Logiken innerhalb von Institutionen (z.B. „Rehabilitationsideal“, „sozialarbeiterische Logik“, Schutz- und Eingriffslogiken).¹ Zwischen den Akteur*innen kann es dann zu erheblichen Reibungsverlusten und daraus resultierenden Defiziten in der Problembearbeitung insbesondere für den Adressatenkreis kommen.

Während Schnittstellenprobleme oft auf die Verflechtungsstruktur zurückzuführen sind, deutet der Forschungsstand auch immer wieder auf Probleme in der Schnittstellenbearbeitung selbst, also der Interaktion zwischen den Institutionen und Professionen, hin. In der Literatur finden sich unterschiedliche Verständnisse von Fragmentierungen. Zum einen (und mehrheitlich) werden hierunter Schnittstellen zwischen den Rechtskreisen bzw. zwischen Sozialverwaltungen und angrenzenden Verwaltungssystemen wie Ausländerämter oder Schulen (*interorganisationale Verflechtung*) angesehen, die defizitär bearbeitet werden.² Als „Schnittstellen“ werden die Nahtstellen zwischen den zuständigen Institutionen bezeichnet. In einer Erweiterung dessen rücken zudem die „Versäulungen“ innerhalb der Angebotsstrukturen von freier Wohlfahrtspflege und Gesundheitsversorgung in den Blick, die ein Ergebnis einer einzelfallorientierten und -finanzierten Unterstützung im sozialrechtlichen Dreieck sind. Davon zu unterscheiden ist zum anderen ein Fokus auf die Verflechtung von Disziplinen und Handlungslogiken z.B. in Form von sensibler Fallbearbeitung, aber ohne organisationale Verflechtung (*interprofessionale Verflechtung*).³

Doch auch wenn die Literatur diese Formen der Verflechtung zumeist als Problemstellung identifiziert,

können beide Verflechtungsformen nicht per se als defizitär angesehen werden. Verwaltungsverflechtungen und Schnittstellen sind der Normalfall in einem föderalen und ausdifferenzierten Staat. Gleichwohl können insbesondere viele und schlecht bis gar nicht koordinierte Schnittstellen in bestimmten Situationen zu „Schnittstellenproblemen“ führen. Die Folge sind Vollzugs- und Koordinationsprobleme (aufwändig, kompliziert, langsam, kostenintensiv) sowie ein hoher Bürokratieaufwand für Bürger*innen und Verwaltungen (komplizierte Anträge, Nachweispflichten, Gegenrechnungen, unklare Zuständigkeiten, geringe Inanspruchnahme von Leistungen wie Bildung und Teilhabe sowie Kinderzuschlag).

MASSNAHMEN ZUR ÜBERWINDUNG VON FRAGMENTIERUNGEN

Um Fragmentierungen zu begegnen, werden vielfach Gesetzesänderungen mit dem Ziel der Zuständigkeitsveränderung von der Forschung eingefordert, die aber eher selten realisiert werden. Zuletzt gab es Veränderungen im Kinderschutz (mehr Informationsweitergabe), der Jugendhilfe (Ausbau der Kooperation, Einmischungsrecht in kommunale Planungsprozesse), in der Altenpolitik (Einführung Pflegestützpunkte, Stärkung der Kommunen) und Rehabilitation (verstärkte Abstimmung der Rehabilitationsträger) oder auch in den sozialen Diensten der Justiz (zunehmend organisationale Zusammenfassung der Dienste). Außerdem wird Koordination der Vollzugsebenen oft auf Projektbasis vorangetrieben (siehe Rehapro, Jugendberufsagenturen usw.). Insofern sind prinzipiell durchaus Lernprozesse beobachtbar. Bisher gescheitert ist die geplante Zusammenführung verschiedener Systeme im Bereich der Kindergrundsicherung. Dringender gesetzlicher Handlungsbedarf wird auch in der Zuständigkeitsverteilung für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen formuliert.

Vorgeschlagen werden bei Zuständigkeitsveränderungen Eingriffe größerer und kleinerer Art, die gesetzliche Reformen benötigen:

- Reform der unterschiedlichen Sozialleistungen mit dem Ziel einer Reduktion von Schnittstellen, von Vorrangprüfungen und Zuständigkeitstransitionen (Idee der Kindergrundsicherung), Vermeidung von Rechtskreiswechselln (z.B. AsylbLG / SGB II),
- Reduzierung der Anrechnungsverhältnisse auf ein Minimum,

- die Pauschalierung von Regelfällen und Individualisierung von Einzelfällen,
- Perspektivisch: Eindeutige Zuordnung von Sozialleistungen zum alltäglichen Bedarf für Volljährige, alltäglichen Bedarf für Minderjährige und Haushaltsbedarf,⁴ Gesamtzuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe sowie
- die Vereinfachung des Sozialdatenschutzes.

Bisher gibt es mit Ausnahme der Kindergrundsicherung aber wenig Bemühungen auf politischer und ministerialer Ebene, solche Reformmaßnahmen auch anzugehen. In der Regel sind Zuständigkeitsreformen im Bundesstaat schwierig, da diesen oft organisatorische Eigeninteressen, etwa in der Abwehr eines drohenden Verlusts von Zuständigkeiten, entgegenstehen. Zudem sind Zuständigkeitsveränderungen zwischen den Verwaltungsebenen oftmals komplexe Aushandlungsprozesse. Selbst die weichen „Optimierungsoptionen“ wie Harmonisierungen und Standardisierungen (z.B. von IT-Schnittstellen) sowie die Steuerung über Förderprogramme erfordern umfangreiche Abstimmungsprozesse im Bundesstaat. Denn in diesen Fällen, wo die Verflechtungsorganisation reformiert werden soll, bewegen wir uns vom Feld des Verwaltungsvollzugs in jenes der Politikformulierung, die ihrer eigenen Logik unterliegt.

Jenseits von Zuständigkeitsveränderungen geht es vor allem um die Optimierung der Interaktion durch den Aufbau unterschiedlichster Koordinationsmechanismen und anderer Maßnahmen. Die Literaturanalyse hebt dabei vor allem die Bedeutung von Bündelungsmaßnahmen hervor. Die Bündelung umfasst einerseits organisatorische und teils auch räumliche Zusammenfassungen wie die Jugendberufsagenturen, gemeinsame Fallkonferenzen und gemeinsame Hilfepläne sowie verschiedene Ansätze von „One-Stop Shops“ wie etwa die Pflegestützpunkte und Lotsensysteme. Besonders im Fokus der Diskussion steht aber zumeist das Case Management (CM) als eine Methode der ganzheitlich-übergreifenden individuellen Fallbearbeitung. Darüber hinaus werden Konzepte wie die „Sozialraumorientierung“, „Präventionsketten“ sowie die Steuerung von Angeboten von freier Wohlfahrtspflege vorgeschlagen.

Allgemein ist festzuhalten, dass die verschiedenen Kooperationsinstrumente, die schon gesetzlich verankert sind, wie etwa Hilfeplanverfahren, bislang nur wenig systematisch beforscht und evaluiert werden. Wesentliche Fragen zur wirksamen Implementation dieser Instrumente auf der operativen Ebene wie

auch die Frage nach einer ressourcenschonenden Gestaltung werden bislang nicht beantwortet.

MÖGLICHKEITEN DER PRAXIS-VERBESSERUNG

Wenn Fragmentierung und damit verbundene Schnittstellenprobleme ein übergreifendes Merkmal staatlicher Sozialpolitik sind, dann stellt sich die Frage, wie diesen begegnet werden kann. Zuständigkeitsveränderungen im Bundesstaat sind, wie oben dargestellt, schwer umzusetzen, stattdessen dominieren als Problemlösungsstrategien verschiedene Versuche, die Koordination zwischen den beteiligten Verwaltungen zu verbessern oder den Adressaten beim Umgang mit Schnittstellen zu helfen (CM, Lotsen).

Wenig beachtet in Politik und Verwaltungspraxis sind jedoch die bisherigen Verwaltungsverfahren und die mit Ihnen verbundenen Bürokratiekosten. Es gibt z.B. begründete Hinweise, dass bis zur Hälfte der Arbeitszeit von Leistungssachbearbeitenden in Jobcentern damit verbracht wird, komplexe Anrechnungen zwischen unterschiedlichen Einkünften und Sozialleistungen vorzunehmen sowie die damit einhergehenden Nachweise zu überprüfen, ohne dass dies wesentliche Konsequenzen für die Leistungshöhe hat. Ähnliches gilt für andere Sozialleistungen mit Anrechnungspflichten und Nachweisbürokratie. Die Kosten dieses Verwaltungsaufwandes sind ungleich höher als mögliche Einspareffekte in den Leistungen selbst. Verständlichere Antragsformulare, Vermeidung unnötiger Nachweispflichten, stärkere Pauschalierungen, Reduzierungen von Vorrang-Nachrang Regeln und eine bessere Verzahnung insbesondere der unterschiedlichen Grundsicherungsleistungen bergen enorme, bisher nicht angemessen berücksichtigte Effizienzpotentiale für Verwaltungen. Zudem würden sie die Bürgerfreundlichkeit des Sozialstaates nachhaltig verbessern. Dies könnte letztlich auch dazu führen, dass die Ressourcen, die im Moment zur Koordinierung der Koordination⁵ (CM, Lotsendienste) aufgewendet werden, vermehrt für die eigentliche soziale Aufgabe eingesetzt werden könnten.

Forschung, Politik und Verwaltung sollten künftig stärker auf dieser Ebene der Verfahren und konkreten Verwaltungsprozesse ansetzen. Im Prozessblick sollte aber auch die Sicht der Leistungsadressat*innen stärker in den Fokus rücken, deren Perspektive wenig aufgenommen wird. Der Blick auf die Wahrnehmung der

Behördeninteraktion durch die Bürger*innen hinsichtlich der Inanspruchnahme von Sozialleistungen ist deutlich unterentwickelt.

Angesichts der vielfältigen Überschneidungen von Leistungen im Bereich der Grundsicherungssysteme wäre es zudem ein lohnenswertes Ziel, Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenlegung von Grundsicherungssystemen (Sozialhilfe, Bürgergeld, Wohngeld, Eingliederungshilfe, Kinder- und Jugendhilfe, BAföG, Wohngeld, Unterhaltsvorschuss, Kindergeld, Elterngeld) näher zu betrachten.⁶ Dabei sollten die Erfahrungen beim gescheiterten Versuch der Einrichtung einer Kindergrundsicherung ausgewertet werden. Dies erfordert allerdings ein stärker interdisziplinäres Vorgehen, bei dem in diesem Fall verwaltungswissenschaftliche und juristische Kenntnisse integriert werden müssten.

Literatur

- 1 Bogumil, Jörg und Philipp Gräfe. 2023. Verwaltungsverflechtungen im föderalen System. *Politische Vierteljahresschrift*. doi: 10.1007/s11615-023-00525-8. Bogumil, Jörg und Andreas Voßkuhle. 2024. Wie Bürokratieabbau wirklich gelingt. In *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 8 Februar 2024. Cremer, Georg. 2020. Sozialraumorientierung und Markt – geht das zusammen?: Märkte sozialer Dienstleistungen – die ordnungspolitische Herausforderung. In *Sozialraumorientierung als Fachkonzept Sozialer Arbeit und Steuerungskonzept von Sozialunternehmen: Grundlagen - Umsetzungserfordernisse - Praxiserfahrungen*, hrsg. Ulrike Wössner, 79–88. Sozialwirtschaft innovativ. Wiesbaden, Heidelberg: Springer VS.
- 2 Bogumil, Jörg und Sabine Kuhlmann. 2022. Verwaltungsverflechtung als „missing link“ der Föderalismusforschung: Administrative Bewältigung der Flüchtlingskrise im deutschen Mehrebenensystem. *dms – der moderne staat* 15 (1-2022): 84–108. doi: 10.3224/dms.v15i1.06. Stöbe-Blossey, Sybille et al. 2021. *Schnittstellen in der Sozialpolitik*. Wiesbaden: Springer VS.
- 3 Turba, Hannu. 2020. Sozialpolitik als Problemlösung an Menschen und an Institutionen. *Soziale Probleme* 31 (1-2): 123–140. doi: 10.1007/s41059-020-00077-8.
- 4 Nationaler Normenkontrollrat. 2024. *Wege aus der Komplexitätsfalle. Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen*. Berlin. <https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Shared-Docs/Downloads/DE/Gutachten/2024-nkr-sozialleistungsgutachten.html>.
- 5 Schlee, Thorsten. 2019. Lokale Vernetzung in der Sozialpolitik: Eine kritische Auseinandersetzung mit netzwerkbildenden Programmen im Übergang Schule-Beruf. *Sozialer Fortschritt* 68 (10): 769–790. doi: 10.3790/sfo.68.10.769.
- 6 Siehe z.B. Blömer, Maximilian et al. 2024. *Die Ausgestaltung des Transferentzugs in der Interdependenz mit dem Bürgergeld, der Kindergrundsicherung und dem Wohngeld*. München: Ifo-Inst. f. Wirtschaftsforsch. https://www.ifo.de/DocDL/ifo_Forschungsbericht_145_Transferentzug.pdf.

Über die Autoren

Jörg Bogumil, Lehrstuhlinhaber für öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik an der Ruhr-Universität Bochum

Philipp Gräfe, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik der Ruhr-Universität Bochum

Für die Inhalte der vorliegenden Publikation sind ausschließlich die 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, September 2024

Inhaltliche Betreuung: Prof. Dr. Frank Nullmeier

Betreuung der Publikationsreihe: Dr. Miruna Bacali

ISSN: 2748-680X