

Der komplexe Sozialstaat: Ein Analyseraster zur Rekonstruktion von Schnittstellen

Projekt „Schnittstellen in der Sozialpolitik: Differenzierung und Integration in der Absicherung sozialer Risiken“ (SoPoDI)

II. FIS-Forum, 9. Oktober 2018

Prof. Dr. Sybille Stöbe-Blossey

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales



Fördernetzwerk
Interdisziplinäre
Sozialpolitikforschung

Ausgangslage: Sozialstaat zwischen Differenzierung und Integration

- Der deutsche Sozialstaat ist **sektoral ausdifferenziert** in Politikfelder mit unterschiedlichen Governance-Strukturen (bspw. SGB I – XII) und durch differenzierte Zuständigkeitsverteilungen im **Mehrebenensystem** gekennzeichnet.
- **Komplexe soziale Risiken** erfordern **komplexe Lösungen**, die die Fachkompetenz von differenzierten Institutionen und somit Beiträge aus unterschiedlichen Politikfeldern integrieren.
 - Schnittstellen im komplexen Sozialstaat sind nicht zu vermeiden.
 - Projekt **SoPoDI**: Analyse von Schnittstellen, Schnittstellenproblemen und Bearbeitungsstrategien
 - Entwicklung eines **Analyserasters zur Rekonstruktion von Schnittstellen** und vergleichende Anwendung auf zwei Risikokonstellationen

Hypothesen

- **Probleme** bei der Bearbeitung von Schnittstellen können entstehen, wenn die **Governance-Strukturen** bei den Akteuren zu **Interessenlagen** führen, die einer Kooperation entgegen stehen.
- Die Governance-Strukturen stellen **Rahmenbedingungen** für das Handeln der Akteure dar, determinieren es aber nicht vollständig.
- Akteure haben in der Regel ein Interesse daran, sich auf die Bearbeitung ihrer **Kernaufgaben** und die Beachtung der **Kernziele** ihrer Organisation zu konzentrieren.

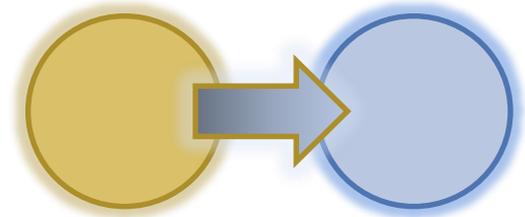
→ Heute:

Exemplarische Darstellung den Anwendung des Analyserasters für die Analyse von Schnittstellen(problem)

- **Transition**

(Zuständigkeitswechsel durch biografische Übergänge und/oder Wechsel im Rechtsstatus)

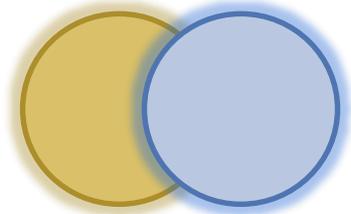
Risiko: Lücken / Brüche in der Förderung



- **Interferenz („overlap“)**

(Überlappung von Zuständigkeiten unterschiedlicher Organisationen; Thema ist Kernaufgabe für mehrere Organisationen)

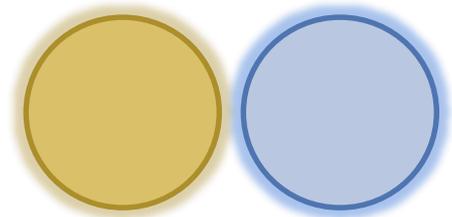
Risiko: Konflikte / mangelnde Ausschöpfung von Synergiepotenzialen



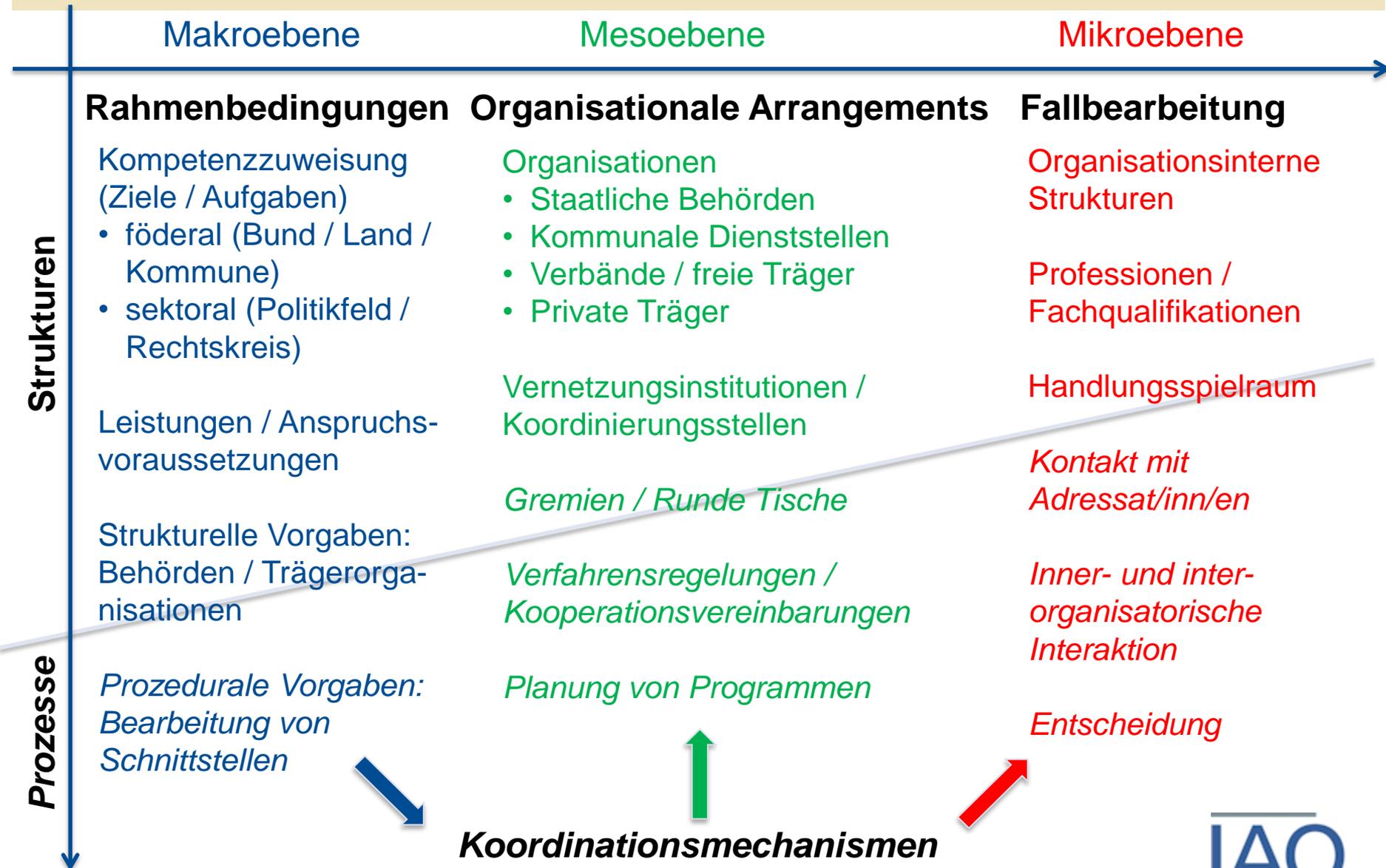
- **Diffusion („underlap“)**

(„Querschnittsaufgabe“; verteilte, nicht eindeutig zugeordnete Zuständigkeiten; Thema ist für keine Organisation Kernaufgabe)

Risiko: Vernachlässigung der Ziele



Institutionelle Konstellationen von Schnittstellen als Mehrebenen-Problem – Analyseraster



Interferenz: Verankerung von Leistungen in mehreren (sozial- UND bildungspolitischen) Politikfeldern mit unterschiedlichen Fachinstitutionen:

- *Schulsystem:* Vorbereitung der **Transition** in den Arbeitsmarkt beginnt in der Schulzeit durch allgemeine Förderung der Berufsorientierung; Bildungsgänge der berufsbildenden Schulen (Berufsvorbereitung, weitere Schulabschlüsse, vollzeitschulische Ausbildung) (*Land*)
- *Arbeitsmarkt:* Arbeitsagentur: Berufsberatung, Ausbildungsvermittlung, Maßnahmen zur Berufsvorbereitung (SGB III); Jobcenter: Fallmanagement für Jugendliche aus SGB-II-Bedarfsgemeinschaften; ggf. **Transitionen** zwischen SGB II/III (*Bund*)
- *Jugendhilfe:* begleitende / unterstützende Leistungen; Jugendsozialarbeit / Jugendberufshilfe (§ 13 SGB VIII); evt. Hilfen zur Erziehung (§ § 27-35 SGB VIII) (*Kommune*)

→ **Sektoral und föderal verteilte Kompetenzzuweisung, unterschiedliche Leistungen, wenig klar definierte Anspruchsvoraussetzungen**

Diffusion: Regelung von Leistungen zur Rehabilitation im SGB IX ...

- **Medizinische Rehabilitation**, bspw. ärztliche Behandlung, Therapien, Heilmittel (§ 26 II)
- **Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben**, bspw. für Rehabilitand_innen Hilfen zur Erhaltung/Erlangung des Arbeitsplatzes, Berufsvorbereitung, Qualifizierung (§ 33 III); für Arbeitgeber Zuschüsse für Arbeitshilfen, Eingliederung, Arbeitserprobung (§ 34 I)

... aber Entscheidung über Anträge und Finanzierung durch Träger mit unterschiedlichen Kernaufgaben:

- Rentenversicherung (GRV), Bundesagentur für Arbeit (BA), Krankenkassen, Jugendhilfe, Sozialhilfe
- Zuständigkeit je nach persönlichen, v.a. sozialversicherungsrechtlichen Anspruchsvoraussetzungen (bspw. GRV nach 15 Jahren Beitragszeit)
- **Transition** bei fehlender Zuständigkeit
- **Sektoral verteilte Kompetenzzuweisung; definierte Anspruchsvoraussetzungen und Leistungen**

- § 9 SGB VI: Die GRV bewilligt Leistungen zur Teilhabe, um „1. den Auswirkungen einer Krankheit [...] auf die Erwerbsfähigkeit der Versicherten vorzubeugen, entgegenzuwirken oder sie zu überwinden und 2. dadurch **Beeinträchtigungen der Erwerbsfähigkeit der Versicherten oder ihr vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zu verhindern** [...]. → *Vermeidung des Bezugs von Erwerbsminderungsrente (Kernaufgabe: Alterssicherung)*
- § 112 I/II SGB III: Die BA bewilligt Leistungen zur Teilhabe, um die „Erwerbsfähigkeit zu erhalten, zu verbessern, herzustellen oder wiederherzustellen und ihre Teilhabe am Arbeitsleben zu sichern. [...] Bei der Auswahl der Leistungen sind **Eignung, Neigung, bisherige Tätigkeit sowie Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes angemessen zu berücksichtigen.**“ → *Arbeitsmarktpolitische Erwägungen (Kernaufgabe: Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt)*

→ **Sektoral unterschiedliche Prioritäten können zu unterschiedlichen Entscheidungskriterien führen und enthalten Anreize für fiskalisch motivierte Verschiebung**

- SGB II, § 1: Vermeidung / Beendigung von Hilfebedürftigkeit durch Erwerbstätigkeit
 - SGB III, § 1: Entstehen von Arbeitslosigkeit entgegenwirken, Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt unterstützen, ständige Verbesserung der Beschäftigungsstruktur
 - SGB VIII, § 1: Förderung der Entwicklung einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit, Abbau von Benachteiligung
- **Komplementäre Ziele, aber sektoral unterschiedliche Prioritäten ...**
- **... führen zu potenziellen Zielkonflikten ...**
- **... die durch prozedurale Vorgaben kurzfristig gelöst, aber strukturell verschärft werden können:**
- § 3 II SGB II: erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, sind **unverzüglich** nach Antragstellung auf SGB-II-Leistungen nach diesem Buch in eine Ausbildung oder Arbeit zu **vermitteln** → **Vorrang vor Angeboten der Jugendhilfe**, ohne dass Abstimmung gefordert wäre

- § 13 SGB VIII: **Jugendsozialarbeit**: Abstimmung der Angebote der Jugendberufshilfe mit den Maßnahmen der Schulverwaltung, der Bundes-agentur für Arbeit, der Träger betrieblicher und außerbetrieblicher Ausbildung sowie der Träger von Beschäftigungsangeboten
 - § 36 SGB VIII: **Beteiligung** von zuständigen Stellen im **Hilfeplanverfahren**, soweit Maßnahmen der beruflichen Eingliederung nötig sind
 - § 15 SGB II: **Eingliederungsvereinbarung** soll Leistungen zur Eingliederung in Arbeit, eigene Bemühungen sowie **Anträge für Leistungen Dritter** festlegen
- „Weiche“ Formen der Aufforderung zur intersektoralen Abstimmung ...
- ... richten sich stärker an die Jugendhilfe als an die Arbeitsverwaltung ...
- ... und werden auf lokaler Ebene nicht unbedingt beachtetet.

BTHG – Bundesteilhabegesetz (2. Reformstufe 1.1.2018): Stärkerer Fokus auf die Verantwortung der Reha-Träger gegenüber den Menschen mit Behinderung, Veränderungen in den Mechanismen der Zusammenarbeit

- keine Änderung in der Regelung zur Zuständigkeit der Reha-Träger und der Zugangsvoraussetzung
- Feststellung der Zuständigkeit innerhalb von zwei Wochen (§ 14 I SGB IX), bei Nicht-Zuständigkeit Pflicht zur unverzüglichen Weiterleitung und Information der Antragsstellenden (ebd.), Feststellung des Reha-Bedarfs innerhalb von drei Wochen (§ 14 II SGB IX)
- nur noch ein Antrag nötig: Teilhabeplanverfahren, ggf. Teilhabeplan-konferenz – ein verantwortlicher Reha-Träger mit Koordinierungsaufgaben

→ Veränderung prozeduraler Vorgaben für die Bearbeitung von Schnittstellen

„Jugendberufsagenturen“: Lösung von Schnittstellenproblemen durch veränderte lokale Arrangements?

- **Koalitionsvertrag CDU/CSU/SPD 2013:** Forderung nach einer **besseren Verzahnung von Schnittstellen**
 - Anknüpfung an die durch BA und BMAS 2010 initiierten „Arbeitsbündnisse Jugend und Beruf“ → Aufforderung zur Einrichtung von JBA zur Verzahnung von SGB II, III, VIII auf lokaler Ebene **(Strukturen und Prozesse!)**
 - JBA: Unterschiedliche Formen der **Kooperation der Sozialleistungsträger auf der Basis von lokalen Kooperationsvereinbarungen** – von der Schaffung von Transparenz über den Informationsaustausch und die Schaffung harmonisierter Abläufe und Maßnahmen bis hin zu einem „One-Stop-Government“ mit einem Zusammenschluss unterschiedlicher Dienstleistungen unter einem Dach
 - Heterogene Organisationsmodelle, Beteiligte, Aufgabenzuschreibungen und Organisationsformen
- **Impuls für die Veränderung organisatorischer Arrangements auf der Mesoebene**

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Beteiligte

Prof. Dr. Sybille Stöbe-Blossey
Linda Hagemann, M.A.
Marina Ruth, M.A.

Prof. Dr. Martin Brussig
Susanne Eva Schulz, M.A.

Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen
47057 Duisburg