

Editorial: Fragmentierung und Integration - Schnittstellenprobleme und Schnittstellenmanagement im deutschen Sozialstaat

Antonio Brettschneider

Der deutsche Sozialstaat ist durch ein hohes Maß an horizontaler und vertikaler Fragmentierung geprägt. Die Sozialpolitik hat sich zum einen in verschiedene, hoch spezialisierte Politikfelder ausdifferenziert (Gesundheit, Rente, Kinder- und Jugendhilfe etc.), die zum Teil sehr unterschiedliche Traditionen, Organisationslogiken, Akteurskonstellationen und Finanzierungsstrukturen aufweisen. Zum anderen unterscheidet sich nicht nur die sektorale Differenzierung der Kompetenzzuweisung zwischen den zuständigen Institutionen und Rechtskreisen, sondern auch die föderale Differenzierung der Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Ebenen des politisch-administrativen Systems (Bund, Länder, Kommunen) je nach Politikfeld bzw. Regelungsbereich erheblich. Viele Bundesgesetze müssen durch landesgesetzliche Regelungen konkretisiert werden, zwischen denen zum Teil substantielle Unterschiede zu erkennen sind (Schroeder et al. 2018); die Kommunen haben in den verschiedenen Handlungsfeldern höchst unterschiedliche Kompetenzen und Gestaltungsmöglichkeiten (vergl. die Beiträge in Brettschneider/Klammer 2017). Hinzu kommt schließlich die Tatsache, dass innerhalb der einzelnen sozialstaatlichen Felder auch sehr unterschiedliche, oftmals historisch gewachsene Akteurskonstellationen gegeben sind; dies bezieht sich u.a. auf die Rollen und Kompetenzen der öffentlichen Träger, der freien Wohlfahrtspflege, privater Anbieter und zivilgesellschaftlicher Organisationen im jeweiligen feldspezifischen „welfare mix“.

Die rechtliche und institutionelle Ausdifferenzierung des modernen Sozialstaates ist mit vielen Vorteilen, aber auch mit einer Reihe spezifischer Nachteile verbunden. Denn gerade an den vielfältigen Schnittstellen zwischen den verschiedenen sozialstaatlichen Handlungsfeldern, Rechtskreisen und Institutionen entstehen oftmals „Reibungsverluste“ und Abstimmungsprobleme:

- Erstens führt eine mangelnde Abstimmung und Verzahnung der verschiedenen Hilfesysteme oftmals zu Sicherungs- und Förderlücken, Unter- und Fehlversorgungen und Brüchen in der Versorgungskontinuität; insbesondere für sozial benachteiligte Adressat_innen und Adressat_innen mit komplexen Bedarfs- und Problemlagen kann es auf diese Weise zu institutionellen Zugangsbarrieren und zu erhöhten Exklusionsrisiken kommen.

- Zweitens erschwert die leistungsrechtliche „Versäulung“ des deutschen Sozialstaates auch die für eine präventive bzw. „sozialinvestive“ Sozialpolitik so wichtige Betrachtung und Bearbeitung von sozialen Risiken in einer Lebenslaufperspektive; institutionelle Schnittstellenprobleme zeigen sich gerade auch bei riskanten biografischen Übergängen und Statuspassagen.

- Drittens erschwert die horizontale und vertikale Fragmentierung von Verantwortungsstrukturen auch die Bearbeitung von Querschnittsproblemen, die nicht einem einzelnen Rechtskreis zugeordnet sind, sondern koordinierte Beiträge aus unterschiedlichen Leistungssystemen, von unterschiedlichen Institutionen und Professionen erforderlich machen. Dies gilt beispielsweise für die aktuelle Herausforderung der nachhaltigen Integration von Flüchtlingen und Zugewanderten.

Zur Überwindung dieser Schnittstellenprobleme werden verschiedene Lösungsansätze diskutiert, die bei allen Unterschieden im Detail letztlich auf ein höheres Maß an Integration und Koordination der verschiedenen Hilfesysteme und ihrer Leistungen abzielen. Komplexe Problemlagen, so der Konsens, können nicht durch eine segmentierte Betrachtungsweise gelöst werden, sondern erfordern integrierte Handlungs- und Versorgungskonzepte und ganzheitliche Hilfearrangements.

Auf der Ebene des Gesetzgebers sind gerade in den letzten Jahren viele Reformaktivitäten zu verzeichnen, die auf die gesetzliche Regelung von interdisziplinären, rechtskreisübergreifenden Kooperationen abzielen und entsprechende Kooperationsforderungen bzw. Kooperationsverpflichtungen formulieren. Zu nennen sind hier unter anderem die Setzung von Rahmenbedingungen für verbindliche Netzwerkstrukturen im Kinderschutz durch das Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG) von 2012, die Stärkung des Entlassmanagements am Übergang von der stationären Krankenhausversorgung in die ambulante Anschlussversorgung durch das GKV-Versorgungsstärkungsgesetz von 2015 oder die durch das Bundesteilhabegesetz (BTHG) vorgesehene intensiviertere Zusammenarbeit der Reha-Träger im Rahmen des Teilhabe- bzw. Gesamtplanverfahrens. Viele weitere Beispiele für bundes- oder auch landesgesetzlich vorgegebene Kooperationsverpflichtungen ließen sich aufführen. Diese bundes- oder landesgesetzlichen Vorgaben müssen von den zur Zusammenarbeit verpflichteten Akteuren in der Praxis „mit Leben gefüllt“ werden. Die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit von Leistungsträgern und Leistungserbringern wird dabei oftmals durch formale Rahmenverträge, Kooperations- und Verwaltungsvereinbarungen geregelt; in der alltäglichen Praxis lässt sich zudem eine Vielzahl von informellen

Kooperationsroutinen und „kurzer Dienstwege“ zwischen verschiedenen Akteuren, Organisationen und Institutionen feststellen.

Da eine stärkere sozialrechtliche Zusammenführung von Leistungen durch den Bundesgesetzgeber mit erheblichen Schwierigkeiten und Widerständen verbunden ist, liegen derzeit viele Hoffnungen auf lokalen und regionalen Vernetzungsinitiativen („Bildungslandschaften“, „Präventionsketten“, „Gesundheitsnetzwerken“ etc.), in denen die rechtskreisübergreifende Kooperation von Ämtern, Institutionen und Professionen erprobt und vorangetrieben wird. Strategien lokaler Vernetzung finden sich mittlerweile in einer Vielzahl von Feldern; die Spannweite reicht von den „Frühen Hilfen“ über „Regionales Übergangsmanagement“ bis hin zu Fragen pflegerischer und medizinischer Versorgung im Alter, die zunehmend als lokale Querschnittsaufgabe definiert werden. Oftmals handelt es sich dabei allerdings um zeitlich begrenzte, von Fördermitteln abhängige Modellprojekte, deren dauerhafte Tragfähigkeit nicht in jedem Falle gesichert scheint.

Last but not least lassen sich Ansätze identifizieren, die auf der Ebene der individuellen Fallbearbeitung und damit gewissermaßen an der Ausgestaltung der „Benutzerschnittstelle“ ansetzen. Hier geht es im Wesentlichen darum, durch Bündelungen von Funktionen Leistungen „aus einem Guss“, „unter einem Dach“ bzw. „(wie) aus einer Hand“ anbieten zu können. Familienzentren, Jobcenter, Pflegestützpunkte oder Jugendberufsagenturen sollen als zentrale Anlaufstelle dienen, unter deren „Dach“ verschiedene Beratungen und Leistungsarten gebündelt angeboten bzw. vermittelt werden können. Ziel ist eine ganzheitliche, unkompliziertere und „unbürokratischere“ Bearbeitung individueller Hilfe- und Beratungsbedarfe.

Insgesamt zeigt sich in der Realität des deutschen Sozialstaats eine schwer zu überblickende Vielfalt von Schnittstellenproblemen einerseits und von Lösungs- und Bearbeitungsstrategien andererseits. Für die Sozialpolitikforschung eröffnet sich somit ein weites Feld, das sowohl theoretisch fundierter Systematisierungsbemühungen wie auch vertiefender empirischer Forschung bedarf. Folgende Fragestellungen sind in diesem Zusammenhang von besonderem Interesse:

- An welchen Stellen und zwischen welchen Handlungsfeldern zeigen sich Schnittstellenprobleme im deutschen Sozialstaat besonders markant? Wie lassen sich die Schnittstellenprobleme zwischen verschiedenen Politikfeldern bzw. Rechtskreisen systematisieren und analytisch fassen?
- Welche Risiko- bzw. Adressat_innengruppen sind von sozialstaatlichen Schnittstellenproblemen typischerweise besonders negativ betroffen?

- Welche aktuellen Gesetzesinitiativen und Reformvorhaben auf Bundes- oder auf Landesebene streben eine stärkere Integration von Zuständigkeiten und eine Synchronisierung von Regelungsinhalten zwischen den verschiedenen Sozialgesetzbüchern an, und wie sind diese hinsichtlich ihres Problemlösungspotenzials zu bewerten?
- Inwiefern können Kooperations- und Vernetzungsinitiativen auf regionaler, kommunaler bzw. sozialräumlicher Ebene (z.B. „Bildungslandschaften“, „Präventionsketten“ etc.) zu einem effektiven Schnittstellenmanagement beitragen, und wo stoßen kommunale bzw. sozialraumbezogene Programme an ihre Grenzen?

Das vorliegende Schwerpunktheft „Fragmentierung und Integration - Schnittstellenprobleme und Schnittstellenmanagement im deutschen Sozialstaat“ basiert auf einer gleichnamigen Tagung, die der Themenbereich „Vorbeugende Sozialpolitik“ des Forschungsinstituts für Gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW), das Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen (IAQ) und die Gesellschaft für Sozialen Fortschritt im Juni 2018 gemeinsam organisiert haben. Die ausgewählten Beiträge analysieren exemplarisch ausgewählte Schnittstellenprobleme im deutschen Sozialstaat in ihren Ursachen und Wirkungen und diskutieren empirische Beispiele für Ansätze und Strategien des Schnittstellenmanagements. Die Autorinnen und Autoren beziehen sich dabei zum einen auf verschiedene sozialstaatliche Handlungsfelder (Wohngeld, Grundsicherungssysteme, Arbeitslosenversicherung, Übergangssystem, Rehabilitation, Behinderung, Pflege, Sozialpsychiatrie); zum anderen gehen sie mit unterschiedlichen (qualitativen und/oder quantitativen) Forschungsmethoden an ihre Fragestellung heran. Über die jeweiligen feldspezifischen Erkenntnisse hinaus eröffnen die Beiträge dabei generalisierbare Perspektiven, die auch im Kontext anderer sozialstaatlicher Handlungsfelder zu einem besseren Verständnis von Schnittstellenproblemen und Strategien des Schnittstellenmanagements beitragen können. Sybille Stöbe-Blossey, Martin Brussig, Marina Ruth und Susanne Eva Schulz, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen, entwickeln in ihrem Beitrag ein umfassendes Analyseraster zur Rekonstruktion von Schnittstellen, Schnittstellenproblemen sowie verschiedenen Bearbeitungsstrategien. Von besonderer konzeptioneller Relevanz ist in diesem Zusammenhang die idealtypische Unterscheidung zwischen drei unterschiedlichen Schnittstellenkonstellationen: Transition (Zuständigkeitswechsel zwischen Institutionen, etwa durch biografische Übergänge oder Änderungen des individuellen Rechtsstatus), Interferenz (Überlappung von Zuständigkeiten verschiedener Institutionen) und Diffusion (keine eindeutige Zuordnung von Zuständigkeiten zwischen den Institutionen). Jede dieser drei

Konstellationen ist mit jeweils spezifischen Problem- und Problemlösungspotenzialen verbunden. Das vorgestellte Analyseraster wird exemplarisch auf zwei Bereiche angewendet, in denen zum einen eine ausgeprägte Segmentierung gegeben ist und in denen zum anderen übergeordnete Impulse für die Integration der Arbeit an Schnittstellen gesetzt worden sind, nämlich den Übergang Schule-Beruf (Jugendberufsagenturen) und das deutsche Reha-System (Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes). Bei der auf der Grundlage von Experteninterviews vorgenommenen Analyse der spezifischen Schnittstellenkonstellationen und der daran ansetzenden Bearbeitungsstrategien in den beiden ausgewählten Bereichen wird deutlich, dass Veränderungen in den gesetzlichen Rahmenbedingungen ihre Wirksamkeit erst dann entfalten können, wenn sie auch in veränderte Strukturen und Prozesse auf der Meso- und Mikroebene münden.

Das sogenannte „Übergangssystem“ zwischen Schule und Beruf, das mittlerweile zu einem festen Bestandteil des bundesdeutschen Berufsbildungssystems geworden ist, steht auch im Fokus des Beitrags von Thorsten Schlee, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen. Der Autor gibt zunächst am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen einen Überblick über die Vielfalt netzwerkbildender Bundes- und Landesprogramme, die auf eine stärkere Systematisierung des Übergangs zwischen Schule und Beruf und auf die Förderung der Koordination und Kooperation der verschiedenen Akteure in diesem Feld abzielen. Die anhand einschlägiger Programmschriften und Evaluationen vorgenommene Analyse ausgewählter Programme zeigt, dass die verschiedenen netzwerkbildenden Programme unterschiedlichen Vernetzungslogiken und -strategien folgen, die nur begrenzt miteinander kompatibel sind. Statt zu einer stärkeren Systematisierung und Komplexitätsreduktion im Sinne eines Übergangssystems „aus einem Guss“ beizutragen, werden auf diese Weise vielerorts neuerliche Doppelstrukturen und Überlappungen produziert. Der Beitrag zeigt somit nicht nur exemplarisch die Grenzen und die potenziellen unerwünschten Nebenwirkungen lokaler bzw. regionaler Vernetzungsstrategien auf, sondern verweist darüber hinaus auf eine Problematik, die auch im Kontext anderer „Vernetzungsfelder“ zunehmend kritisch diskutiert wird, nämlich auf die Frage nach der Notwendigkeit eines Netzwerkmanagements zweiter Ordnung bzw. einer „Koordination der Koordinationen“.

Ralph Henger und Judith Niehues (Institut der Deutschen Wirtschaft - IW Köln) befassen sich mit den Verzahnungen und Wechselwirkungen zwischen dem Wohngeld und den Grundsicherungssystemen (SGB II und SGB XII). Der Kern der analysierten Schnittstellenproblematik liegt in den unterschiedlichen Dynamisierungsmechanismen und der fehlenden Synchronisierung des Wohngeld- und des Grundsicherungssystems: Da das

Wohngeldsystem nicht wie die Regelsätze der Grundsicherung regelmäßig und regelgebunden angepasst wird, wechseln viele Wohngeldhaushalte im Zeitverlauf aus dem Wohngeld in die Grundsicherung („Wechsler“) oder in den Nicht-Transferbezug („Herauswachser“). Werden die Wohngeldleistungen im Rahmen einer Reform dann diskretionär erhöht (wie zuletzt in den Jahren 2009 und 2016 geschehen), dann werden viele dieser Haushalte wieder ins Wohngeldsystem „zurückgeholt“. Dieser „Drehtüreffekt“ führt nicht nur zu Abstimmungsproblemen auf Seiten der verschiedenen Verwaltungsstrukturen, sondern auch zu Verständnisproblemen bis hin zur Nicht-Inanspruchnahme auf Seiten der Antragsteller. Um die angestrebte Entlastungswirkung und die Treffsicherheit des Wohngeldes zu verbessern, plädieren die Autorin und der Autor vor diesem Hintergrund für eine regelgebundene, im Wohngeldgesetz gesetzlich zu verankernde Dynamisierung des Wohngeldes. In dem Beitrag werden verschiedene Dynamisierungsvarianten diskutiert und mittels Mikrosimulationen im Hinblick auf ihre möglichen Auswirkungen analysiert.

Johannes Schädler und Martin F. Reichstein, Zentrum für Planung und Evaluation Sozialer Dienste (ZPE) der Universität Siegen, analysieren Sektoralisierungsphänomene und Koordinierungsbedarfe in den drei Feldern der Behindertenhilfe, der Pflege und der Sozialpsychiatrie am Beispiel eines nordrhein-westfälischen Flächenkreises. Im Rahmen eines Mixed-Methods-Designs, das eine repräsentative Erhebung in einer kreisangehörigen Kommune mit einer online-gestützten Befragung von Führungskräften sowie leitfadengestützten Experteninterviews verbindet, nehmen die Autoren einen systematischen Vergleich der drei Handlungsfelder, ihrer aktuellen Weiterentwicklungen und ihrer lokalen Ausgestaltung vor. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass trotz der zunehmenden programmatischen Parallelen zwischen den verschiedenen Feldern nach wie vor problematische Abgrenzungsmuster und Kooperationsdefizite bestehen, die u.a. auf unterschiedlichen leistungsrechtlichen Grundlagen, Akteurs- und Gremienstrukturen, organisationalen Arbeitsroutinen und Qualifikationsprofilen beruhen. Die Autoren empfehlen vor diesem Hintergrund, die bestehenden Versorgungssysteme stärker als bisher kommunal und leistungsbereichsübergreifend zu koordinieren, ortsnah zu organisieren und sozialräumlich zu strukturieren. Sie diskutieren eine Reihe typischer Herausforderungen, die mit der Etablierung einer bereichsübergreifenden, netzwerkorientierten kommunalen Planung verbunden sind.

In der Gesamtschau der verschiedenen Beiträge zeigen sich die vielfältigen Facetten der Schnittstellenprobleme im deutschen Sozialstaat, aber auch der möglichen Bearbeitungs- und Lösungsstrategien. Angesichts der eingangs beschriebenen Fragmentierung des deutschen Sozialstaats, so ein mögliches Fazit, erfordert ein wirksames Schnittstellenmanagement an

vielen Stellen eine dreifache Integrationsleistung (vergl. Aurich/Beerheide/Zimmermann 2017): Zwischen den verschiedenen leistungsrechtlichen „Säulen“, zwischen den verschiedenen Ebenen innerhalb des politisch-administrativen Systems und zwischen den verschiedenen Akteuren innerhalb des feldspezifischen „welfare mix“. Aus einer sozialpolitischen Perspektive ist dabei von zentraler Bedeutung, dass die oft langwierigen und mühseligen Vernetzungs- und Koordinierungsbemühungen nicht zum administrativen Selbstzweck verkommen (oder gar als Sparprogramm missverstanden werden); der explizite gesetzliche Auftrag, an dem sich ein Schnittstellenmanagement auszurichten hat, lautet vielmehr, „sicherzustellen, dass die sozialen Rechte möglichst weitgehend verwirklicht werden“ (§2 (2) SGB I). Koordinierungsaufwand und Koordinierungsnutzen müssen dabei in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen; sozialpolitische Reformen müssen sich am Ende immer daran messen lassen, ob es ihnen im Ergebnis gelingt, spürbare und konkrete Verbesserungen bei den Betroffenen zu bewirken.

Im Hinblick auf die wissenschaftliche Analyse von sozialstaatlichen Schnittstellenproblemen im Spannungsfeld von Fragmentierung und Integration stellen die Beiträge übereinstimmend fest, dass sowohl auf der theoretisch-konzeptionellen als auch auf der empirischen Ebene noch erheblicher Forschungsbedarf besteht. Das vorliegende Schwerpunktheft möchte vor diesem Hintergrund einen Beitrag zur Anregung und Weiterentwicklung der wissenschaftlichen und fachpolitischen Diskussion leisten.

Literatur

Aurich-Beerheide, P./ Zimmermann, K. (2017): Soziale Dienstleistungen für Arbeitslose. Lokale Welten der Politikfeldintegration? in: Zeitschrift für Sozialreform 36(2): 247-274.

Brettschneider, A./Klammer, U. (Hrsg.) (2017): Kommunalisierung der Sozialpolitik – Chancen für präventive Konzepte? Schwerpunktheft der Zeitschrift für Sozialreform, ZSR 36(2).

Schroeder, W./Klenk, T./Berzel, A./Stöber, M./Akel, A. (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, http://www.fgw-nrw.de/fileadmin/user_upload/FGW-Studie-VSP-11-Schroeder-2018_10_10-komplett-web.pdf [31.08.2019].