Akti(F)
Aktiv für Familien und ihre Kinder

Teilhabe & Arbeit für Familien
TAfF

zoom
Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V.

Kommunale rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit

Erfahrungen aus dem Projekt „TAfF – Teilhabe & Arbeit für Familien“ in Südniedersachsen

Andrea Gabler / Nils Pagels

Das Projekt „TAfF“ wird im Rahmen des Programms „Akti(F)“ durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und den Europäischen Sozialfonds gefördert.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Europäische Union

Zusammen. Zukunft. Gestalten.

ESF Europäischer Sozialfonds für Deutschland

Inhalt

1 Einleitung 3

2 Rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit – warum überhaupt und wer arbeitet mit wem? 5

3 TAfF vor Ort 16

4 Mögliche Lösungsansätze 19

4.1 Technische Lösungen 21

4.2 Lotsenfunktionen 29

4.3 One-Stop-Lösung 32

5 Ausblick 34

1 Einleitung

Fast drei Jahre lang hat das Projekt „Teilhabe und Arbeit für Familien (TAfF)“ in Südniedersachsen Familien, insbesondere Frauen und ihren Kindern beim Zugang zu sozialpolitischen Leistungen, bei der Bewältigung persönlicher und familiärer Probleme und beim Zugang in den Beruf unterstützt. Gefördert durch das ESF-Förderprogramm „Akti(f) – Aktiv für Familien und ihre Kinder“ des Bundes wurden Familien in Stadt und Landkreis Göttingen und im Landkreis Northeim individuell beraten. Der Zugang zu sozialpolitischen Leistungen und die Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Fachdiensten bei der Umsetzung von Beratung und Unterstützung ist aber manchmal sehr kompliziert, weshalb das Programm Akti(f) sich neben der individuellen Unterstützung auch die Verbesserung der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit zur Aufgabe gemacht hat. Im Projekt TAfF wurde hierzu ein eigenes Teilprojekt durchgeführt. Das Forschungsinstitut Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e. V. hat dieses Teilprojekt verantwortet und versucht, mit Erhebungen, Beratungen, Workshops u.a. dazu beizutragen, die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit innerhalb der Kommunen und mit der Agentur für Arbeit zu verbessern.

In dieser Handreichung werden Erfahrungen beschrieben und Erkenntnisse systematisch aufbereitet, die zeigen, wie eine verbesserte Zusammenarbeit gelingen kann und worauf geachtet werden muss, damit diese erfolgreich sein kann.

Die Handreichung richtet sich an alle, die in ihrer täglichen Praxis direkt an den Schnittstellen der verschiedenen Rechtskreise arbeiten, aber vor allem auch an die Entscheidungsträger*innen in den Verwaltungen, die zum einen bei der Idee einer rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit voran gehen müssen und zum anderen dafür Sorge tragen müssen, dass die Rahmenbedingungen diese auch wirklich ermöglichen.

Zunächst wird beschrieben, warum eine verbesserte Zusammenarbeit der Rechtskreise überhaupt notwendig ist. Welche Schwierigkeiten haben Familien beim Zugang zu Leistungen? Was passiert, wenn es keine gute rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit gibt? Welche Probleme tun sich in der Praxis der Zusammenarbeit auf?

Dann wird das TAfF-Projekt kurz vorgestellt und darauf eingegangen, auf welcher Grundlage die Empfehlungen für eine verbesserte Praxis formuliert worden sind. Es wird aufgezeigt, welche Aktivitäten im TAfF-Projekt unternommen

wurden, um eine Verbesserung zu erreichen und wie diese begleitet und ausgewertet wurden.

Im Mittelpunkt der Handreichung steht die Beschreibung von Lösungsansätzen mit denen die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit verbessert werden kann. Ebenso werden Gelingensfaktoren thematisiert, die eine Umsetzung erleichtern.

Die Beteiligten am Projekt TAfF würden sich freuen, wenn diese Handreichung dazu beiträgt, dass andere von diesen Projekterfahrungen profitieren können und sich Ideen und Lösungsansätze für eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit immer mehr verbreiten und durchsetzen. Denn das Ziel aller Anstrengungen zur Zusammenarbeit ist es, dass wirklich niemand mehr beim Zugang zu und bei der Nutzung von Sozialleistungen verloren geht. Wenn dies gelingt, führt rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit auch zu einer höheren Zufriedenheit bei den Bürger*innen, zu einer besseren Inanspruchnahme von Sozialleistungen und in der Regel auch zu einer höheren Zufriedenheit bei den Verwaltungsmitarbeiter*innen.

2 Rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit – warum überhaupt und wer arbeitet mit wem?

Grundsätzlich kommt es im Alltag des Verwaltungshandelns zu sehr vielen Schnittstellen zwischen verschiedenen Rechtskreisen, an denen eine Zusammenarbeit gut wäre. Zur besseren Übersicht soll hier aber erst einmal zwischen Rechtskreisübergängen und der parallelen Bearbeitung von Fällen aus verschiedenen Rechtskreisen unterschieden werden.[1]

Rechtskreisübergänge

Aus verschiedenen Gründen kommt es immer wieder dazu, dass Menschen nach einer gewissen Zeit aus einem Rechtskreis keine Leistungen mehr bekommen (können), aber Anspruch auf Leistungen aus einem anderen Rechtskreis haben. Beispiele hierfür sind

- Nach Ablauf des Anspruchs auf Leistungen aus dem SGB III (Arbeitslosengeld 1) – und Vorliegen der Voraussetzungen für den Bezug von Leistungen – Übergang in das SGB II (Arbeitslosengeld II) oder
- Nach Anerkennung als asylberechtigt der Übergang vom Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) in das SGB II (wenn erwerbsfähig) oder in das SGB XII (wenn nicht erwerbsfähig) oder
- bei einer Aufnahme einer Arbeit, die ein zu hohes Einkommen für den Bezug von Leistungen nach dem SGB II sind, aber noch zum Bezug von Wohngeld und Kinderzuschlag berechtigen, der Übergang zwischen SGB II zum Rechtskreis des Wohngeldgesetzes (WoGG) bzw. des Bundeskindergeldgesetzes (BKGG).

In all diesen Fällen ist jeweils in dem neuen Rechtskreis ein Neuantrag auf die entsprechende Leistung notwendig. Die dafür notwendigen Unterlagen sind aber oftmals dieselben, die man vorher schon im alten Rechtskreis eingereicht

1 Vgl. zu den verschiedenen Konstellationen einer rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit u.a. Stöbe-Blossey et al. 2021: Schnittstellen in der Sozialpolitik: Analysen am Beispiel der Felder Berufsorientierung und Rehabilitation. Wiesbaden

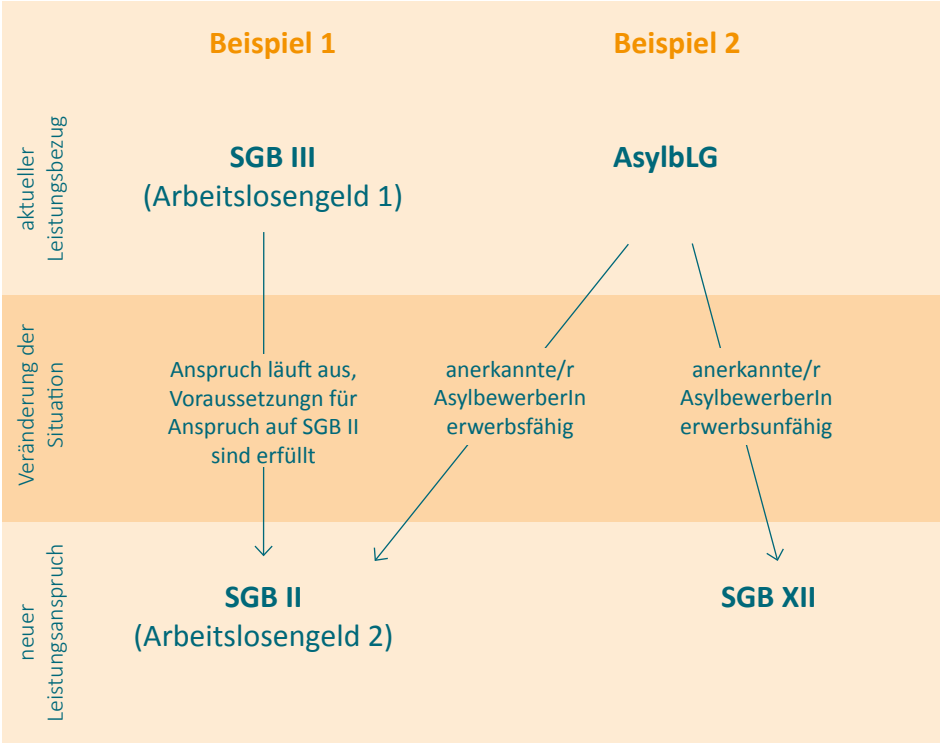


Abbildung 1: Beispiele rechtskreisübergreifender Leistungsansprüche

hat. Manchmal sind zwar grundsätzlich dieselben Angaben erforderlich, die Formblätter unterscheiden sich aber. Dieses neuerliche Einreichen von Unterlagen birgt immer das Risiko, dass eine Person den Wechsel nicht bewältigt bekommt und deshalb für einen bestimmten Zeitraum ohne Unterstützung da steht. Dieses Risiko könnte durch eine gute rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit minimiert werden.

Bei den Rechtskreiswechseln gibt es potentiell weitere Probleme als die Nicht-Beantragung, weil manche Menschen der neuen Antragstellung nicht gewachsen sind. Zum einen kann es passieren, dass die notwendigen Unterlagen nicht rechtzeitig eingereicht bzw. geprüft werden können, so dass Unterbrechungen im Bezug von Leistungen entstehen können. Bei manchen Rechtskreiswechseln gibt es vollkommen andere Zeiträume, in denen bestehende Einkommen angerechnet werden. Beim Kinderzuschlag z. B. wird das durchschnittliche Ein-



Abbildung 2: Beispiel paralleler Leistungsansprüche

kommen der letzten sechs Monate berechnet, um zu prüfen, ob ein Anspruch vorliegt, beim SGB II z. B. aber das aktuelle Einkommen, so dass es schwer ist, den Überblick zu behalten.

Unabhängig von den materiellen Leistungen kann es bei den Rechtskreisübergängen aber auch zu einer veränderten Zuständigkeit bei Beratungs- und Unterstützungsdienstleistungen kommen. Klassisches Beispiel wäre die Arbeitsvermittlung des SGB III, die bei Ablauf des Anspruchs auf Arbeitslosengeld nicht mehr zuständig ist. Nach dem Rechtskreisübergang ins SGB II ist dann die Arbeitsvermittlung bzw. das Fallmanagement des Jobcenters zuständig. Wenn keine Informationen fließen, ist es an den Kund*innen selbst, alles, was vorher besprochen worden ist und was an Unterstützung organisiert worden ist, neu zu berichten. Hier besteht das Risiko, dass nach dem Rechtskreiswechsel wieder bei Null angefangen wird.

Parallele Bearbeitung von Fällen in verschiedenen Rechtskreisen

Anders als bei den Rechtskreisübergängen gibt es bei der parallelen Bearbeitung von Fällen in verschiedenen Rechtskreisen nicht nur eine punktuelle Schnittstelle, sondern eine – oder mehrere –, die über einen längeren Zeitraum hinaus besteht. Hierbei kann es zum einen um den Bezug von materiellen Leistungen aus verschiedenen Rechtskreisen gehen, zum anderen um die Inanspruchnahme von Beratung und Unterstützung. Bei der parallelen Bearbeitung von Rechtskreisen kann es sowohl um Einzelpersonen als auch um ganze Familien gehen, die als Bedarfsgemeinschaft bei den Leistungen zum Lebensunterhalt im SGB II, XII oder im Asylbewerberleistungsgesetz angesehen werden.

Beim Bezug von materiellen Leistungen müssen zunächst die sogenannten **vorrangigen** Leistungen betrachtet werden, anschließend aber auch die **ergänzenden** Leistungen.

Bei den vorrangigen Leistungen besteht neben der Leistung zum Lebensunterhalt Anspruch auf weitere Leistungen, die dann aber auf die Leistung zum Lebensunterhalt angerechnet werden. Im Endeffekt haben die Menschen nicht mehr Geld zur Verfügung, der Bezug der Leistungen diversifiziert sich lediglich. Trotzdem sind aber verschiedene Antragstellungen notwendig. Klassische Beispiele für vorrangige Leistungen sind:

- Der Bezug von Kindergeld, das in der Regel auf das Arbeitslosengeld II bzw. auf die Sozialhilfe angerechnet wird,
- der Unterhaltsvorschuss, der in Anspruch genommen werden kann, wenn ein von dem Kind getrennt lebendes Elternteil nicht den Unterhaltsansprüchen nachkommt,
- das Elterngeld,
- das Wohngeld,
- der Kinderzuschlag,
- die Berufsausbildungsbeihilfe oder Leistungen nach dem BaFöG.

Ob ein Bezug dieser Leistungen möglich ist, muss bei einer Neubeantragung von Leistungen nach dem SGB II, XII oder Asylbewerberleistungsgesetz geprüft werden. Tritt während eines laufenden Bezugs dieser Leistungen eine Veränderung der Lebenssituation ein, die zur Beantragung berechtigt, muss dies erfolgen und den leistungsgewährenden Ämtern mitgeteilt werden.

Das Problem für viele Menschen ist, dass der Katalog möglicher Leistungen zum einen sehr unübersichtlich ist, was bedeutet, dass manche gar nicht wissen, welche Leistungen es gibt und was sie tun müssen, um diese zu beantragen. Zum anderen sind andere damit überfordert, die Anträge und die dazu gehörigen Unterlagen richtig und fristgerecht einzureichen. Prinzipiell liegt die Verantwortung für die Beantragung allein bei den Leistungsberechtigten. Falls sie diese Leistungen nicht beantragen oder die notwendigen Unterlagen nicht einreichen, kann ihnen dies im ungünstigsten Fall als fehlende Mitwirkung ausgelegt werden, die zu Leistungskürzungen bei den Leistungen zum Lebensunterhalt führen kann.

Anders verhält es sich bei den parallelen Leistungen, die nicht als Einkommen gewertet und auf die Leistungen zum Lebensunterhalt angerechnet werden. Hier stehen ergänzende Leistungen zur Verfügung, die beantragt werden müssen, die Nichtbeantragung führt aber nicht zu negativen Konsequenzen bei den Leistungen zum Lebensunterhalt. Aber auch hier gilt: Viele Menschen wissen nicht, dass sie die Leistungen beziehen können, die Antragstellung ist mitunter kompliziert oder zumindest sind einige der Anspruchsberechtigten mit der Beantragung zeitlich oder inhaltlich überfordert. Dies führt zu einer geringeren Inanspruchnahme und damit zu schlechteren Teilhabechancen. Klassische Beispiele für diese Leistungen sind:

- Leistungen für Bildung und Teilhabe,
- Finanzierung von Kita-Plätzen,
- Hilfen zur Erziehung oder
- Eingliederungshilfe.

Neben den materiellen Leistungen sind aber auch die Beratungs- und Unterstützungsleistungen zu nennen, wenn es um eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit geht. Das gilt sowohl für einzelne Personen, für die unterschiedliche Fachkräfte zuständig sein können, als auch und insbesondere für Familien, in denen unterschiedliche Fachdienste präsent sein können.

Als klassisches Beispiel für verschiedene Fachdienste bei einer Person kann der Übergang von der Schule in den Beruf angesehen werden. Für die Jugendlichen sind in jedem Fall die Berufsberatung der Agenturen zuständig, beim Bezug von Sozialleistungen nach dem SGB II aber auch das Fallmanagement des Jobcenters. Zusätzlich gibt es in vielen Kommunen aktive Angebote der Jugendberufshilfe nach dem SGB VIII. Die Jugendberufsagenturen sind konkrete Versuche,

eine gute rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit zwischen SGB II, III und VIII zu etablieren.[2]

Sowohl bei Einzelpersonen, aber insbesondere wenn Familien als Ganzes in den Blick genommen werden, sind es aber noch viele andere Fachkräfte, die im Sinne einer rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit kooperieren sollten, es aber nicht per se tun müssen. Zu nennen sind z. B.:

- Das Fallmanagement/die Arbeitsvermittlung im SGB II,
- die Integrationsfachkräfte im SGB III,
- der allgemeine Sozialdienst,
- die Sozialarbeiter*innen, die Menschen im AsylbLG begleiten,
- Fachkräfte der Familienhilfe,
- Schulbegleitungen,
- Schulsozialarbeiter*innen,
- aber auch externe Beratungsstellen wie
    - Schuldenberatung
    - Suchtberatung
    - Familienberatungsstellen
    - Migrationsberatung
    - Arbeitslosenberatungen
    - die ergänzende unabhängige Teilhabeberatung
    - u. v. m.

Das Problem einer nicht existenten rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit beginnt damit, dass die Menschen, die im Kontakt zu den für sie zuständigen Stellen sind, die gesamte Lebenssituation jedes Mal wieder neu berichten müssen. Dies ist zunächst einmalig nur lästig bis unangenehm, kann aber auch zu einer Demotivation führen. Schlimmer wird es, wenn diese Dienste jeweils nur ihren eigenen Auftrag im Kopf haben, nicht aber die Gesamtkonstellation. Wenn z. B. das Fallmanagement im SGB II versucht, eine leistungsberechtigte Person aus einer Familie in Arbeit zu vermitteln, dieses Unterfangen aber wegen anderer Probleme im individuellen oder familiären Kontext nicht erfolgreich sein

2 Vgl. https://www.servicestelle-jba.de/wws/9.php#/wws/jugendberufsagenturen-bundesweit.php

kann, wird die Fallbearbeitung für alle Beteiligten schwierig bis unmöglich. Damit aber nicht alle Fachdienste das gesamte Umfeld jeweils von Grund auf neu ergründen müssen, wäre es wünschenswert, wenn eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit ermöglicht wird.

Was muss bei einer rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit bedacht werden?

Unabhängig davon, ob es sich um rechtskreisübergreifende Schnittstellen handelt oder um Schnittstellen bei einer parallelen Bearbeitung von Fällen ist es grundsätzlich wichtig zu analysieren, worin die Probleme bei der Etablierung einer rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit bestehen.

Zunächst ist es relevant zu verstehen, dass – egal um welche Konstellation es sich handelt – jeder Vorgang in einem Rechtskreis einen eigenständigen Fall begründet. Auch wenn für die Individuen oder die Familien die gesamte Lebens-

BEISPIEL

Um ein einfaches Beispiel zu nehmen: Eine Mutter mit ihrem Kind hat sich gerade vom Vater getrennt, sie hat kein eigenes Einkommen und der Vater zahlt keinen Unterhalt. Die Mutter wird für sich einen Antrag auf Leistungen nach dem SGB II stellen, es wird geschaut werden müssen, ob sie das Kindergeld für ihr Kind bezieht und gleichzeitig wird ein Antrag auf Unterhaltsvorschuss gestellt werden müssen. Neben den SGB II-Leistungen hat das Kind noch Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe. Dementsprechend entstehen für die Mutter mit ihrem Kind formal drei bis vier Fälle. Die Leistungen nach dem SGB II (und damit zusammenhängend die Leistungen für Bildung und Teilhabe, die nicht per se zu einem neuen Fall führen müssen), das Kindergeld und der Unterhaltsvorschuss. Grundsätzlich ist zunächst die Mutter dafür verantwortlich, sich um alle Fälle selbst zu kümmern, da in den Gesetzen keine Vorschrift zur rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit vorgesehen ist.



situation miteinander verwoben ist und als ein Gesamtzusammenhang verstanden wird, in dem es materielle und/oder beraterische Unterstützung braucht, eröffnet jede Unterstützung in einem anderen Rechtskreis zunächst einen komplett eigenständigen Fall.

Deshalb hängt es zum einen von den individuellen Ressourcen der Fachkräfte und der Kund*innen ab, wie gut die Bearbeitung der verschiedenen Anträge funktioniert, zum anderen aber ganz erheblich von den organisationalen Bedingungen, die regeln, welche Möglichkeiten zur rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit und damit zur Unterstützung der Kund*innen für die Fachkräfte bestehen. Damit die Fachkräfte überhaupt die Möglichkeit haben, im Sinne der Kund*innen eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit zu organisieren, die einen erleichterten Zugang zu den Leistungen oder eine besser Abstimmung zwischen Beratungs- und Unterstützungsstrukturen ermöglicht, brauchen sie Bedingungen in ihrer Organisation, die dies realistisch zulassen. Hierzu gehören schon an erster Stelle die Fallzahlen, für wie viele Kund*innen sie zuständig sind. Wenn man als Fachkraft kaum hinterher kommt, die eigenen Kund*innen ausreichend zu betreuen, wird man nicht in der Lage sein, zusätzlich Aufgaben zu übernehmen, die nicht klar vorgegeben sind.

In der Praxis beginnen die Probleme aber schon viel früher. Es gibt kaum jemanden, der nicht grundsätzlich dafür ist, rechtskreisübergreifend zusammen zu arbeiten, wenn dies denn hilfreich wäre. Als erste Bedenken werden Probleme beim Datenschutz genannt. Diese sind berechtigt, denn natürlich können die verschiedenen Rechtskreise nicht einfach so Daten der Kund*innen über das Fallgeschehen in dem Fall mit dem anderen Rechtskreis austauschen, sondern benötigen dafür die ausdrückliche Zustimmung durch die Leistungsberechtigten. Da das Verfassen einer datenschutzkompatiblen Einverständniserklärung nicht ganz einfach ist, trauen sich oft noch weniger erfahrene Fachkräfte nicht, diese überhaupt anzusprechen. In den Gesprächen mit den Kund*innen wurde immer wieder klar, dass die große Mehrheit – wenn sie nachvollziehen kann, worin für sie die Erleichterung besteht, wenn es zu einem Datenaustausch kommt – diesem gerne zustimmt. Die Einschränkung, dass Kund*innen es nachvollziehen können, ist aber eine sehr wichtige. Schon bei diesem Punkt braucht es also zum einen die Fähigkeit der Fachkräfte, gut erklären zu können und zum anderen die Unterstützung seitens der eigenen Organisation, gute Anleitungen zum Erstellen einer Einverständniserklärung zur Verfügung zu stellen.

Die Probleme gehen aber weiter, wenn in den unterschiedlichen Rechtskreisen ähnliche Dokumente benötigt werden, hierfür aber unterschiedliche Formblätter notwendig sind. Es gibt außerdem in den einzelnen Rechtskreisen oftmals keine ausreichende Kenntnis darüber, wie die anderen Rechtskreise arbeiten und was für die Beantragung von deren Leistungen gemacht oder beachtet werden muss. Es gibt zwar Wissen darüber, dass Fallkonferenzen durchgeführt werden können, jedoch sehr viel seltener Kenntnis darüber, wer diese einberufen kann, wer dazu gerufen werden kann, was passiert, wenn unterschiedliche Rechtslogiken gegeneinander stehen usw.

Last but not least stehen persönliche Haltungen einer guten rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit im Weg. Dies beginnt bei den Führungskräften, die es als nicht prioritär genug ansehen, vernünftige Regelungen zu finden oder nicht erkennen wollen/können, welche Voraussetzungen gegeben sein müssen und nur diffuse Verantwortung an ihre Mitarbeiter*innen weiter geben. Es können aber auch die Fachkräfte sein, die der Meinung sind, dass sie nicht dafür da sind, den Kund*innen Tätigkeiten abzunehmen oder ihnen zu helfen, in den „Genuss“ von Sozialleistungen zu kommen.

Die folgende Grafik bündelt das Gesagte und lässt sich gut als Analyseraster nutzen, um für die eigene Kommune zu prüfen, wo in den unterschiedlichen Konstellationen Probleme bei der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit existieren können.[3]

Sie ist wie folgt zu lesen:

- Eine Person X hat in einer bestimmten Lebenssituation Kontakt mit verschiedenen Rechtskreisen. Dies ergibt eine unterschiedliche Anzahl an formalen Fällen (in der Grafik symbolisiert durch Fall 1 – 3. Es können aber durchaus auch mehr Fälle sein).
- Prinzipiell ergibt sich in jedem Fall zunächst ein eigenes Fallgeschehen.
- Eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit versucht, Bezüge zwischen den einzelnen Fällen herzustellen und somit den Bürger*innen den Zugang zu oder die Inanspruchnahme der Leistungen zu erleichtern.
- Wie sehr es notwendig ist, solche Bezüge herzustellen, bzw. wie gut das gelingt, hängt von drei großen Einflussbereichen ab (die Kästen unten in der

3 Die Grafik ist an ein Modell von Claus Reis angelegt. Vgl. Claus Reis 2020: Kommunales Integrationsmanagement. Leitfaden für die Praxis. Baden-Baden. DOI: https://doi.org./10.5771/9783748910114

Grafik): den persönlichen Ressourcen der Bürger*innen und der Fachkräfte und den organisationalen Rahmenbedingungen.

- Die persönlichen Ressourcen der Kund*innen hängen ab vom Wissen, vom Selbstbewusstsein, von Emotionen und der Handlungskompetenz im Interagieren mit einer Verwaltung. Wenn die persönlichen Ressourcen sehr ausgeprägt sind, wird vermutlich keine rechtskreisübergreifende Unterstützung notwendig sein, sind aber wenige Ressourcen vorhanden, kann es schnell zu den oben geschilderten Schwierigkeiten kommen.
- Auf Seiten der Fachkraft bestimmen ähnliche Einflussfaktoren, in welcher Art sie mit den Bürger*innen interagieren. Zu nennen sind vor allem das eigene Selbstverständnis, das Professionswissen und die Handlungskompetenz im Umgang mit den Leistungsberechtigten. Nur wenn Fachkräfte über die notwendigen Handlungskompetenzen verfügen, können sie den Bürger*innen erfolgreich helfen, Bezüge zwischen den einzelnen Fällen in den verschiedenen Rechtskreisen herzustellen.
- Auf Organisationsebene sind neben dem Personal, das entsprechend qualifiziert werden kann, auch die Struktur und die Rahmenbedingungen zu nennen, hier in der Grafik mit den Aspekten Zugänge, Aufgaben, Prozesse, Ressourcen, Qualifikation, Fallzahlen, Anreize benannt. Wenn es hier keine geeigneten Bedingungen gibt, können die individuellen Kompetenzen der Fachkräfte noch so gut sein, es wird keine strukturell verankerte rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit geben.
- Bei der Analyse kann in jedem einzelnen Fall aber auch für eine Organisation identifiziert werden, wo Probleme für die Bürger*innen bzw. die Verwaltung entstehen und woran eine systematische rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit aktuell noch scheitert. An diesen Stellen müssen die Lösungen ansetzen, die eine Organisation für sich entwickeln möchte.

Grundsätzlich gilt, dass je weniger Vorgaben auf der organisationalen Ebene für eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit (zum Repertoire der Handlungsmöglichkeiten s.u.) bestehen, desto mehr ist es vom Zufall oder dem Engagement der einzelnen Mitarbeiter*innen abhängig, ob es im Sinne der Kund*innen zu einer guten rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit kommt. Ob und wie Leistungsberechtigte dann an Leistungen kommen, hängt dann also vom Zufall ab, auf welche Fachkraft sie gerade treffen. Dies sollte für alle, die ein Interesse an gerechter und gut funktionierender Verwaltung haben, ein unbefriedigender Zustand sein.

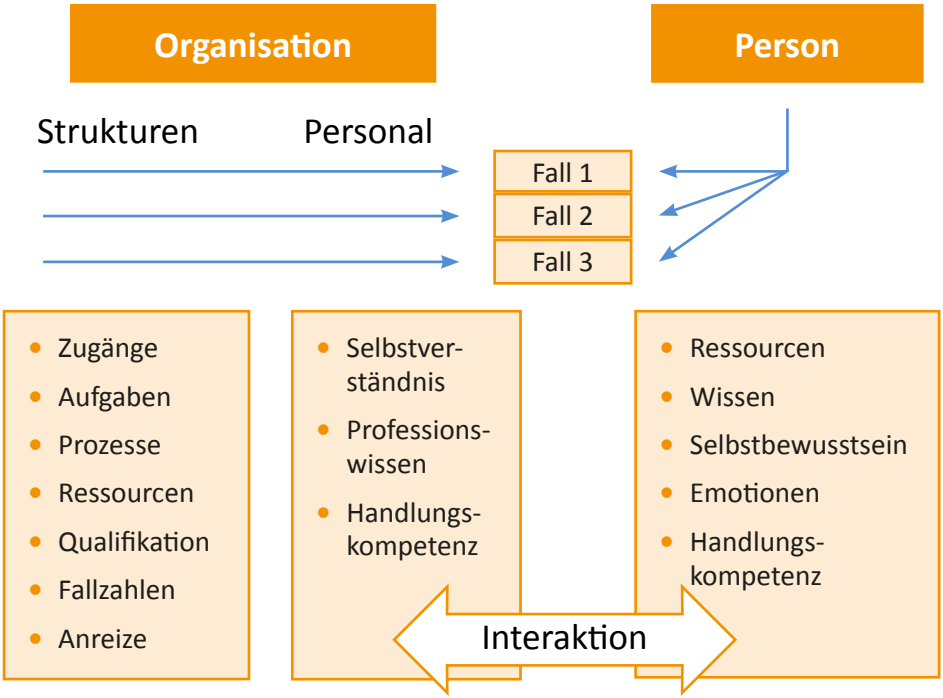
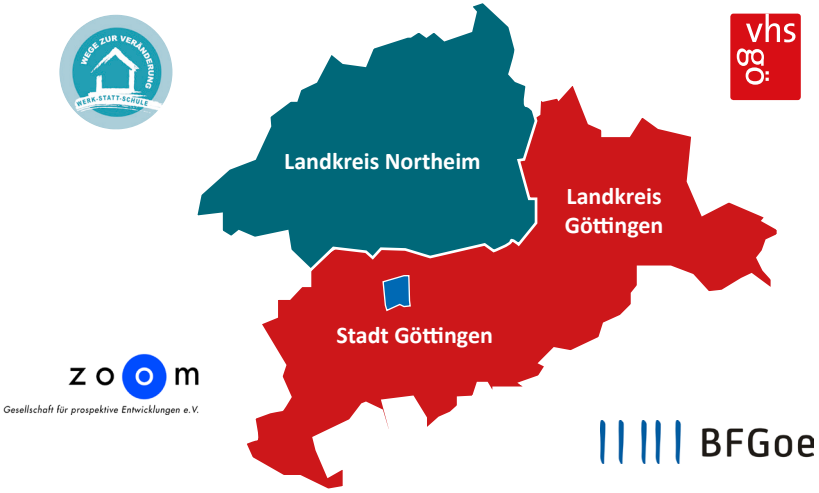


Abbildung 3: Einflussfaktoren für eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit nach einem Modell von Claus Reis

Quelle: Eigene Darstellung nach einer Vorlage aus Claus Reis 2020: Kommunales Integrationsmanagement. Leitfaden für die Praxis. Baden-Baden.

3 TAfF vor Ort



Partnerinnen im Projekt TAfF

- Volkshochschule Göttingen Osterode gGmbh
- Beschäftigungsförderung Göttingen kAöR
- Werk-statt-Schule Northeim e. V.
- Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e. V.

TAfF wird in Südniedersachsen von einem Verbund umgesetzt. Die VHS Göttingen Osterode berät im Landkreis Göttingen, die Beschäftigungsförderung Göttingen im Stadtgebiet Göttingen und die Werk-statt-Schule Northeim im Landkreis Northeim. Neben der individuellen Unterstützung von Ratsuchenden wurden auch übergreifende Aktivitäten wie bspw. Netzwerkarbeit und Infoveranstaltungen für Unternehmen durchgeführt. Zu den Erfahrungen mit der Beratungspraxis und der Erprobung eines Beratungskonzeptes erstellten die drei Projektpartnerinnen einen weiteren Erfahrungsbericht: „Dialektische Strategien in der Beratung. Armutsbekämpfung im Modellprojekt Teilhabe und Arbeit

für Familien“, online einsehbar unter: https://vhs-goettingen.de/service/downloads.

Als vierte Projektbeteiligte war Zoom e. V. zuständig für die Bearbeitung und Verbesserung der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit in Stadt und Landkreis Göttingen und dem Landkreis Northeim. Es ging darum, die jeweilige Bereitschaft und Möglichkeiten zur Verbesserung der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit auszuloten. In der praktischen Umsetzung war das Thema rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit – neben den anderen Projektthemen und einem ständigen Austausch zum Projektstand – auf zwei Ebenen angedockt: dem Projektbeirat und optionalen regionalen Steuerungsgruppen.

Für das Vorhaben einer Verbesserung der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit auf lokaler Ebene erwiesen sich vor allem die regelmäßigen Arbeitstreffen der Steuerungsgruppen als hilfreich – für deren Vorbereitung und Organisation die jeweilige TAfF-Projektpartnerin vor Ort verantwortlich zeichnete. Diese konzeptionierten und erprobten – in Zusammenarbeit mit Zoom e. V. und den jeweiligen Verwaltungen – darüber hinaus standortspezifische praktische Formen der rechtskreisübergreifenden Beratung, die sog. Beratungstage.

Zunächst wurde durch Zoom e.V. der Forschungs- und Projektestand zum Thema aufgearbeitet und gebündelt und thematische Inputs zu den theoretischen Möglichkeiten gegeben, mit denen eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit verbessert werden kann. Dieser Strauß von Möglichkeiten wurde von den lokalen Akteur*innen diskutiert. In den beteiligten Verwaltungen kamen Reflektions- und Entscheidungsprozesse in Gang. Aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den jeweiligen Verwaltungen (z. B. bisherige Vorgeschichte und Bemühungen, interne Verwaltungsorganisation, verfügbare Ressourcen, Prioritätensetzungen bei Entscheidungen) kamen daher an den beteiligten Standorten durchaus unterschiedliche Prozesse in Gang.

Methodisches Vorgehen

Die wissenschaftlichen Erhebungen an den drei Projektstandorten umfassten

- qualitative Interviews mit Bürger*innen, Beratungsfachkräften aus dem TAfF-Projekt sowie Mitarbeitenden aus den Verwaltungen,
- fachbereichsübergreifende Workshops mit Fachkräften der drei Verwaltungen

- sowie teilnehmende Beobachtungen bei den Beratungstagen als Erprobungen rechtskreisübergreifender Zusammenarbeit.

In den Interviews mit Bürger*innen und Berater*innen aus dem TAfF-Projekt wurden die Erfahrungen mit der Fallbearbeitung durch Ämter thematisiert. Dabei ging es vor allem um komplexere Fälle und die Fragen, wo, wie und warum eine Zusammenarbeit der Ämter nicht optimal gelaufen ist. Die Fachkräfte aus verschiedenen Bereichen und Hierarchiestufen der Verwaltung und den Jobcentern gaben Auskunft über ihre bisherige Praxis und weitere Verbesserungspotentiale hinsichtlich einer rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit. Alle Interviews wurden zwischen Februar und Juli 2021 geführt und dauerten zwischen 30 und 100 Minuten.

Die fachbereichsübergreifenden Workshops mit Mitarbeiter*innen aus den Verwaltungen ermöglichten zum einen ein Kennenlernen und einen Austausch über die jeweiligen Arbeitsweisen in den verschiedenen Bereichen. Zum anderen konnte – differenziert nach finanziellen und beraterischen Leistungen – auf der Basis gemeinsamer Fallbesprechungen darüber reflektiert werden, wo die Mitarbeitenden selbst noch Verbesserungsmöglichkeiten bei der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit sehen. Die Workshops wurden zwischen Juni und November 2021 teils online, teils in Präsenz an allen Projektstandorten durchgeführt. Aus allen Workshops ergaben sich interessante Einblicke in die jeweiligen Problemlagen vor Ort und eine ganze Reihe von Vorschlägen, die gebündelt wurden und wieder in die Steuerungsgruppen und den Beirat zurückgespiegelt wurden.

Gemeinsame Beratungstage mit verschiedenen Fachbereichen aus den Verwaltungen waren eine Gelegenheit, bei der im TAfF-Projekt die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit praktisch erprobt wurde. Zwischen Herbst 2021 und Ende 2022 führten die TAfF-Kooperationspartnerinnen sieben Beratungstage in unterschiedlichen Formaten an den jeweiligen Standorten durch (zu den Erfahrungen vgl. Kapitel 4.2). Zoom e. V. konnte mittels teilnehmender Beobachtung Verläufe der Veranstaltungen und Bewertungen durch die Teilnehmenden erheben.

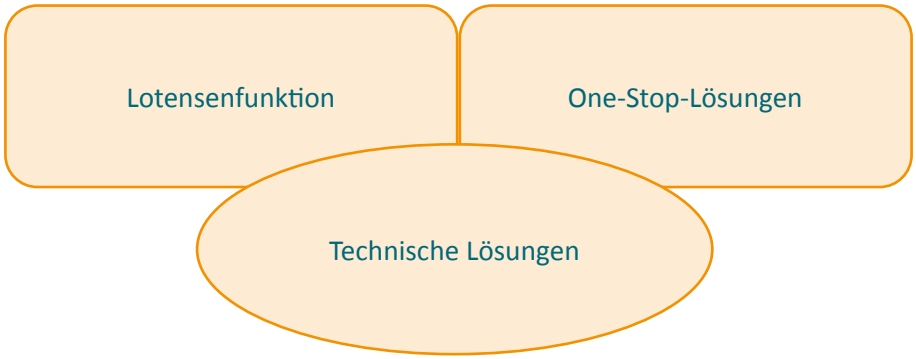
Befunde und Erfahrungen aus allen drei Erhebungsschritten flossen in die Formulierung der nachfolgenden Lösungsansätze mit ein.

4 Mögliche Lösungsansätze

Rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit ist kein Selbstzweck, sondern soll der Problemlösung dienen. In Kapitel 2 wurden die verschiedenen Probleme vorgestellt, die entstehen, wenn es keine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit gibt. Im Kern geht es darum, in den Situationen Erleichterungen zu verschaffen, in denen einzelne Personen oder Familien mit verschiedenen parallelen Verwaltungsvorgängen konfrontiert sind. Es geht darum, die Bürger*innen durch eine verlinkte Fallbearbeitung in den verschiedenen Rechtskreisen zu unterstützen. Den Menschen sollen einfachere Lösungen angeboten werden, um Leistungen in Anspruch nehmen zu können. Darüber hinaus wird vermieden, dass diejenigen verloren gehen, die aus verschiedenen Gründen alleine nicht gut zurechtkommen. Für die Mitarbeitenden in den Verwaltungen bedeutet der anfängliche Mehraufwand einer rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit langfristig reibungslosere Abläufe und Fallbearbeitungen.

In diesem Abschnitt werden konkrete Lösungsansätze vorgestellt, die im TAfF-Projekt erarbeitet und zum Teil selbst erprobt wurden. Bei jedem Lösungsansatz soll neben der reinen Beschreibung die Frage im Mittelpunkt stehen, welchen Lösungsbeitrag die jeweilige ‚Maßnahme' leisten kann; in Kästchen am Rand werden die erreichbaren ‚Gewinne' aufgeführt.

Eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit kann in verschiedenen Formen stattfinden: Wir unterscheiden technische Lösungen, Lotsenfunktionen und One-Stop-Lösungen. Es geht dabei immer darum, die Bürger*innen an der Schnittstelle zwischen den verschiedenen Fällen zu unterstützen.



Im Folgenden werden diese Möglichkeiten näher beschrieben. Damit sie jedoch Wirkung entfalten können, müssen im Vorfeld immer

- die beteiligten Stellen einer Zusammenarbeit klar definiert werden,
- die jeweiligen Spielräume und Bereitschaft der beteiligten Stellen für eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit ausgelotet werden,
- die Ziele der Zusammenarbeit klar bestimmt werden
- sowie verbindliche Arbeitszusammenhänge und ein gemeinsames Verständnis der beteiligten Stellen geschaffen werden.

Den Leitungsebenen in den Verwaltungen kommt in diesen Prozessen eine besondere Rolle zu. Sie müssen eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit wollen und vorantreiben und dies auch zeigen. Dies bedeutet konkret

- bei den Mitarbeitenden
    - entsprechende Haltungen und Aufgeschlossenheit gegenüber einer rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit zu erzeugen und zu fördern,
    - sie zu motivieren
    - sowie eine konstruktive Fehlerkultur in der Verwaltung herzustellen.
- bei den Bürger*innen in Bezug auf die Zustimmung zum Datenaustausch Überzeugungsarbeit zu leisten, und ihnen aufzuzeigen, dass für sie durch eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit vieles leichter werden kann,
- möglichst gute Rahmenbedingungen herzustellen und Ressourcen dafür bereit zu stellen
- sowie die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit als einen strategischen, langfristig angelegten und zu planenden Prozess zu begreifen, der ggf. auch begleitet, überprüft und angepasst werden muss.

Manche Lösungen können nicht vor Ort gefunden werden, hier braucht es möglichst bundeseinheitliche Rahmenbedingungen (z. B. Kindergrundsicherung, Onlinezugangsgesetz). Umgekehrt gibt es aber viele andere Ansätze, bei denen die lokalen Verwaltungsstellen entscheiden, wie gut eine rechtkreisübergreifende Zusammenarbeit vor Ort gelingen kann. Je nach lokalen Spielräumen und Spezifika kann sie enger oder weiter zugeschnitten werden.

Auch regionale und sozialräumliche Spezifika gilt es zu berücksichtigen, wenn die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit gestärkt werden soll. So kann es in städtischen Gebieten sinnvoll sein, Angebote unter einem Dach zusammenzuführen; in ländlichen Räumen sind eher dezentrale, flexible, aufsuchende Angebote angezeigt. Diese können dann etwa angedockt sein an leicht zugängliche öffentliche Orte wie Familien- oder Stadtteilzentren, Schulen oder weitere.

Rahmenbedingungen für rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit:

- ✓ Förderung durch die Leitungsebenen
- ✓ Klarheit und Verbindlichkeit bei Absprachen herstellen
- ✓ Gemeinsamer Vertrauensaufbau bei den beteiligten Rechtskreisen / Stellen
- ✓ Lokal angepasste Lösungen entwickeln und ausprobieren (z. B. Sozialräume, Ressourcen etc.)

4.1 Technische Lösungen

Was verstehen wir unter technischen Lösungen?

Unter technischen Lösungen werden in dieser Handreichung alle Maßnahmen und Aktivitäten verstanden, die dabei helfen, dass

- Bürger*innen über Leistungen und Zugänge zu Leistungen informiert sind,
- die Fachkräfte in den Fachdiensten ausreichend über andere Bereiche Bescheid wissen,
- Verfahren der Leistungsbeantragung vereinfacht werden und
- eine bereichsübergreifende Fallbearbeitung ermöglicht wird.

Bereitstellung von Informationen

Die erste Voraussetzung dafür, dass die Bürger*innen die Unterstützungsleistungen überhaupt in Anspruch nehmen können, ist, dass sie sie überhaupt kennen. Es ist gut und wünschenswert, wenn die Informationen nicht jedem Rechtskreis einzeln überlassen werden, sondern rechtskreisübergreifend gestaltet werden. Eine optimale **Informationsaufbereitung** zielt darauf ab, Bürger*innen möglichst gut zugänglich, auf allen erreichbaren Kanälen aktuelle Informationen

Optimale Informationen extern bringen

- ✓ Wissen über Leistungen
- ✓ Orientierungswissen, was zu tun ist, um Leistungen zu erhalten
- ✓ Bürger*innenfreundlichkeit

über die Leistungen der Rechtskreise bereitzustellen. Damit Bürger*innen Leistungen beantragen können, müssen sie wissen, welche es gibt und wie ein Antrag gestellt werden kann. Einem Teil der Bürger*innen erleichtert dies die Orientierung und die Möglichkeit gezielter eigener Aktivitäten bei den Zugängen zu Leistungen; diejenigen, die aus verschiedenen Gründen, alleine nicht zurechtkommen, benötigen weitere Unterstützung.

Zur besseren Bereitstellung von Informationen werden oft Informations-Portale eingerichtet, durch die man sich durchklicken kann.[4] Diese eignen sich gut zur Informationsbereitstellung, sind aber nicht für alle Personen passend. Gerade diejenigen, für die die Informationsbeschaffung sowieso schwierig ist, weil sie sich keine digitale Affinität oder digitale Endgeräte besitzen, können diese nur schwer nutzen. Für diese Personen müssen andere Lösungen und Zugangswege ermöglicht werden bspw. über Plakate oder die Bereitstellung von Endgeräten plus Unterstützung bei deren Bedienung.

Wissen bei Fachkräften

So wie für die Bürger*innen das Wissen über die verschiedenen Leistungen Voraussetzung für die Inanspruchnahme ist, ist für die Mitarbeitenden der verschiedenen Fachdienste Voraussetzung für eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit, dass sie auch einen Überblick über die Leistungen anderer Rechtskreise besitzen. Erst dann können sie Bürger*innen fundierter und besser beraten, bzw. verstehen, welche Probleme ihre Kund*innen mit der Beantragung oder Nutzung einer Leistung in anderen Rechtskreisen haben. Das Wissen über andere Leistungen aus anderen Rechtskreisen und ein gutes Verständnis davon, was im anderen Rechtskreis bearbeitet wird, welche Handlungslogiken dahinter liegen und welche Bedingungen an einen Zugang zu der jeweiligen Leistung geknüpft sind, ist wichtige Voraussetzung dafür, mögliche Ansprüche aus anderen Rechtskreisen überhaupt mit in die Fallbearbeitung einbeziehen zu können.

4 Bekannte Informationsportale mit einer Übersicht über Leistungen für Familien sind diejenige des BMFSFJ: https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/familienleistungen oder das Familienportal des Bundes: https://familienportal.de/familienportal/familienleistungen/staatliche-leistungen-fuer-familien-138196

Das Wissen und das Verständnis über andere Leistungsbereiche kann bei den Mitarbeitenden erhöht werden durch:

- (übergreifende) Fortbildungen (z. B. gezielt in anderen Rechtskreisen),
- regelmäßige Informationstage über Neuerungen in anderen Rechtskreisen,
- Hospitationen in anderen Bereichen,
- regelmäßige gemeinsame Workshops oder Fortbildungen mit Mitarbeiter*innen aus verschiedenen Rechtskreisen,
- die Bereitstellung schriftlicher Informationen
- sowie gemeinsame Beratungstage / Beratungsmessen.

Austauschformate für Mitarbeitende bringen

- ✓ mehr Orientierungswissen / Lotsenfunktion wird ermöglicht
- ✓ bessere Beratungsqualität
- ✓ Vereinfachung
- ✓ meistens höhere Arbeitszufriedenheit

Vereinfachung von Verfahren

Vereinfachungen bei den Verfahren, insbesondere bei der Antragstellung wünschen sich sowohl Bürger*innen wie auch Mitarbeitende. Aus Sicht der Bürger*innen ist es oft problematisch, dass mehrere, oft sehr zeitaufwändige Wege zu verschiedenen Ämtern gegangen werden müssen, dass unterschiedliche Unterlagen bereitgestellt werden müssen und dass ein und dieselbe Sache auf unterschiedlichen Formularen der verschiedenen Rechtskreise bescheinigt werden muss (z. B. Mietkosten). Eine grundsätzliche Vereinfachung kann hier schon durch das Ermöglichen von Onlinebeantragungen und durch die Angleichung von Formularen für ein und denselben Nachweis aus unterschiedlichen Rechtskreisen erreicht werden.

Aber nicht nur aus Sicht der Bürger*innen, sondern auch aus Sicht der Mitarbeitenden erschwert es oft die Fallbearbeitung, wenn Unterlagen nicht oder nur unvollständig von den Bürger*innen eingereicht werden. Dies ist z. B. bei der Prüfung vorrangiger Leistungen der Fall. Um hier zu Verbesserungen zu kommen und über unterschiedliche Rechtskreise auch Unterlagen doppelt zu nutzen oder den Stand von Verfahren einsehen zu können, ist aber immer das Einverständnis der Bürger*innen nötig.

PRAXISERFAHRUNGEN:

Gemeinsame Beratungstage unterschiedlicher Rechtskreise im TAfF-Verbundprojekt

Was? Im Rahmen des TAfF-Projektes wurden an allen Standorten verschiedene Formate von Beratungstagen mit Vertreter*innen unterschiedlicher Rechtskreise durchgeführt. Den Beratungstagen war gemeinsam, dass für einen Tag Fachkräfte aus verschiedenen Rechtskreisen an einem Ort ansprechbar waren und so sowohl für Bürger*innen als auch für Fachkräfte eine sehr gute Möglichkeit bestand, sich über die Leistungen der verschiedenen Rechtskreise zu informieren.

Wie? Erprobt wurden

- verschiedene „Messemodelle“ mit Ständen von Mitarbeitenden aus unterschiedlichen Rechtskreisen, an denen sich Besucher*innen informieren und beraten lassen konnten
- sowie ein hybrides Format, bei dem Bürger*innen und Beratungsfachkräfte persönlich an einem Ort anwesend sind und Fragen an Fachkräfte aus verschiedenen Rechtskreisen stellen können, die jeweils online zugeschaltet waren.

Bewertungen?

- Bürgerinnen konnten konkrete Auskünfte bekommen, sich teils durch rechtskreisübergreifende Tandems beraten lassen, teils an zuständige „Tische“ gelotst werden. Die Besucher*innen bewerteten die Veranstaltungen als sehr hilfreich.
- Beratungsfachkräfte, aber auch die anwesenden Vertreter*innen der verschiedenen Rechtskreise, bekamen wichtige Informationen und einen schnellen Zugang zu den verschiedenen Fachdiensten.
- Fachkräfte schätzten den direkten Austausch auf der operativen Ebene und das Kennenlernen von Vertreter*innen anderer Rechtskreise als sehr positiv ein und sahen dadurch eine weitergehende Kommunikation und Zusammenarbeit erleichtert.

Einverständniserklärungen als Basis von bereichsübergreifendem Fallwissen bei Fachkräften

Der Sozialdatenschutz gibt strenge Regelungen vor, wie und wann ein Austausch von Daten zwischen verschiedenen Fachdiensten möglich ist. Grundsätzlich dürfen Sozialdaten ohnehin nur erhoben werden, wenn sie für die Bearbeitung eines Falles erforderlich sind oder die betroffene Person eingewilligt hat. Gleiches gilt für die Übermittlung von Daten.

Die Einwilligung der betroffenen Person muss als schriftliche Erklärung vorliegen, aus der hervorgeht, um welche Daten es sich handelt, zu welchem Zweck diese übermittelt werden sollen und welche Stellen zur Verarbeitung dieser befugt sind. Zuvor muss die einwilligende Person informiert und auf den Zweck der Verarbeitung hingewiesen werden.

Gemeinhin besteht grundsätzlich eine große Skepsis seitens der Bürger*innen, wenn Behörden Daten weiterleiten möchten. Nach Erfahrungen im Projekt TAfF wie auch in anderen Zusammenhängen erhöht sich die Bereitschaft der Bürger*innen, wenn ihnen ihre Vorteile durch eine Daten-



TIPP: Die „Arbeitshilfe zum Sozialdatenschutz in Jugendberufsagenturen“ (2021), die mit dem BMAS, dem 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 und den Landesdatenschutzbeauftragten abgestimmt ist, gibt gute Hinweise darauf,

- wer Sozialdaten wie und zu welchem Zweck erheben darf,
- wie die Datenübermittlung zwischen anderen beteiligten Stellen vonstattengehen darf,
- und wie eine wirksame Einwilligungserklärung des/der Betroffenen zu gestalten und umzusetzen ist.

https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aus-Weiterbildung/Jugendberufsagenturen/arbeitshilfe-zum-sozialdatenschutz-in-jugendberufsagenturen.html

übermittlung bewusst werden. Die Ersparnis von (zusätzlichen) Wegen kann beispielsweise einen Gewinn für Berufstätige und Alleinerziehende darstellen. Daher ist es erforderlich, dass die Fachkräfte den Bürger*innen diese Gewinne aufzeigen, und damit die Akzeptanz von Einwilligungserklärungen erhöhen und mehr Vertrauen schaffen.

In Rahmen des TAfF-Projektes wussten alle Fachkräfte von den Schutzbestimmungen bei Sozialdaten und dass eine Einverständniserklärung nötig ist, um Daten austauschen zu dürfen. F*ür viele Fachkräfte stellt es* aber oft eine große Herausforderung dar, Einwilligungserklärungen systematisch zu nutzen oder die Einwilligungserklärung datenschutzkompatibel zu gestalten, wenn es keine internen Vorgaben zur praktischen Gestaltung gibt. Deshalb wird *Bürger*innen* in der Praxis deutlich seltener die Möglichkeit eines Datenaustausches auf der Basis einer Einverständniserklärung angeboten, als es für eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit hilfreich wäre. Um Fachkräfte bei einem systematischen Einsatz von Einverständniserklärungen zu unterstützen, ist es deshalb erforderlich, dass

- unter Einbezug der Datenschutzbeauftragten ein fertiges Grundmuster für Einverständniserklärung(en) für die ganze Gebietskörperschaft erstellt wird,
- den Fachkräften gute Anleitungen oder besser Vordrucke zum richtigen Ausfüllen von Einwilligungserklärungen zur Verfügung gestellt werden,
- mit den Stellen zwischen denen ein Austausch bei Einwilligung der Bürger*innen stattfinden soll, auf höchster Ebene geklärt wird, wie Vereinbarungen getroffen werden und wie mit übermittelten Daten umgegangen wird,
- und dass gerade Möglichkeiten eines rechtskreisübergreifenden Datenaustausches zwischen Kommune und externen Institutionen wie der Agentur für Arbeit, Kranken- und Pflegekassen, Rentenversicherung usw. von den Leitungen geprüft werden.

Inwieweit es in absehbarer Zeit umfassende Lösungen für die Bürger*innen zum Hochladen ihrer einzureichende Dokumente in datenschutzsichere Speicher („Clouds“) gibt, für die den unterschiedlichen Ämtern Zugriffsmöglichkeiten gewährt werden, ist noch nicht absehbar und liegt nicht in der Hand der Kommunen vor Ort. Hierfür müssten nach Möglichkeit bundeseinheitliche Regelungen geschaffen werden.

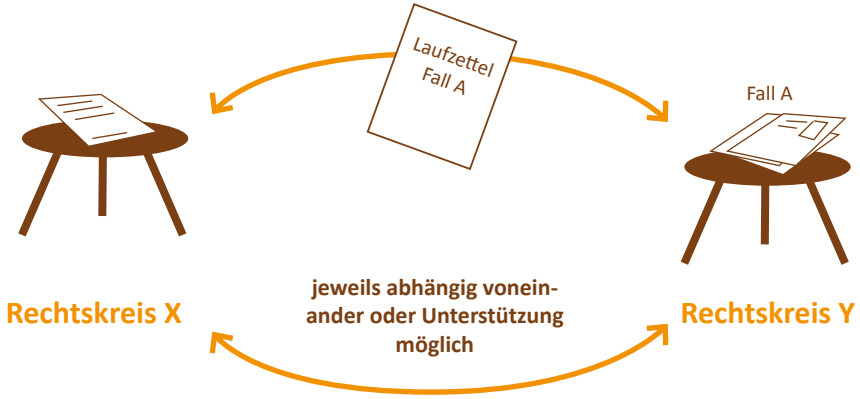
Laufzettel als Alternative zu Einverständniserklärungen

Vereinfachungen bringen

- ✓ Bürgerinnenfreundlichkeit
- ✓ Zeitersparnis / Beschleunigung
- ✓ verbesserte Optionen für gemeinsame Fallbearbeitungen

Wenn Bürger*innen keine Einverständniserklärungen zum Datenaustausch geben wollen oder Fachkräfte diese noch nicht systematisch genug nutzen, gibt es eine Alternative, die zwar nicht so umfassend ist, aber doch eine Hilfe darstellt: den Laufzettel. Auf diesem Laufzettel können die Fachkräfte aus den unterschiedlichen Rechtskreisen vermerken, ob die Bürger*innen bei ihnen waren, ob eine Antragstellung erfolgt ist oder ob Leistungen bewilligt wurden. Der Laufzettel kann mit den Bürger*innen zu den weiter beteiligten Stellen wandern und dort dazu beitragen, dass alle beteiligten Ämter überhaupt einen Überblick darüber bekommen, welche zustehenden Leistungen schon beantragt worden sind oder bei welchen Stellen die Bürger*innen schon gewesen sind.

Mit beiden Verfahren – Einverständniserklärung oder Laufzettel – sollen gleiche Ziele erreicht werden: Zum einen sollen die Fachkräfte aus den unterschiedlichen Rechtskreisen den Bürger*innen helfen können, das Fallgeschehen im anderen Rechtskreis zu verstehen. Zum anderen geht es darum, Vereinfachungen / Beschleunigungen bei der Bearbeitung zu erzielen, wenn der eine Rechtskreis entweder bei der Bearbeitung des eigenen Falles von der Bearbeitung im anderen Rechtskreis abhängig ist oder die Unterstützung aus dem anderen Rechtskreis für die Lösung einzelner Probleme der Kund*innen besonders hilfreich wäre.



Verfahren gemeinsamer Fallbearbeitung bringen

- ✓ koordinierte Fallbearbeitung
- ✓ Bürgerinnen*freundlichkeit
- ✓ passgenauere Fallbearbeitungen
- ✓ Routine bei der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit
- ✓ direkte Arbeitskontakte

Fallkonferenzen/ gemeinsame Hilfefallplanung

In einigen komplexen Fällen könnten rechtskreisübergreifende Lösungen dazu beitragen, Hilfe und Leistungen durch verschiedene Stellen zielgerichteter zu organisieren. Dies ist oft dann der Fall, wenn mehrere Fachdienste in einer Familie oder für eine Person tätig sind. Hier kann es vorkommen, dass es unterschiedliche Strategien und Interessen sowohl der Fachdienste wie einzelner Familienmitglieder gibt und dass das Wissen über involvierte Stellen nicht immer vorhanden ist. Fachkräfte berichteten davon, dass es oft keine optimale oder gesicherte Koordination gäbe, wenn verschiedene Hilfesysteme in einer Familie aktiv sind. Gemeinsame Hilfeplanungen oder gemeinsame Fallbesprechungen werden je nach Verwaltungsbereich teilweise oder überwiegend bereits praktiziert. Sie sind ein bekanntes und oft bewährtes Instrument für eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit. Sie sind aber nicht überall gut in die Prozessabläufe integriert. Wer darf wann eine Fallkonferenz einberufen, welche anderen Fachdienste dürfen dazu eingeladen werden und/ oder müssen daran teilnehmen, was passiert, wenn unterschiedliche Fallsichten sich widersprechen und ein gemeinsames Handeln nicht möglich machen? All dies sind Fragen, die im Zuge dieses insbesondere aus der Sozialen Arbeit bekannten Instruments geregelt sein müssen, damit die Fachkräfte im Alltag gut auf dieses zurückgreifen können.

Kooperationsvereinbarungen

Alle (technischen) Lösungen benötigen gute strukturelle Grundlagen, damit ein Zusammenwirken nicht von organisationalen Zufällen oder persönlichen Bekanntschaften der Fachkräfte abhängt. Fallübergreifend sind Kooperationsvereinbarungen bzw. Prozessbeschreibungen ein gutes Instrument, um zu klären, wann wer mit wem wie zusammenarbeitet, was genau getan werden soll (zur anderen Stelle lotsen oder selbst handeln) und wie Widersprüche aus den verschiedenen Rechtslogiken gelöst werden. Auch das Verabreden einer Koordinierungsfunktion bei einer Fachkraft kann sinnvoll sein. Kooperationsvereinbarungen können Schnittstellen und Übergaben regeln (etwa bei der Betreu-

ung Jugendlicher). Modellversuche haben gezeigt, dass sich die Zusammenarbeit der Rechtskreise durch strukturierte Verfahren an den Schnittstellen deutlich verbessert. Kooperationsvereinbarungen müssen aber von den Leitungsebenen angegangen, befördert und verabredet werden. Gleichzeitig muss dafür Sorge getragen werden, dass Kooperationen auch ‚gelebt' werden, also in den Ämtern das Wissen darum gesichert, weitergeben und in der Praxis angewandt wird.

Kooperationsvereinbarungen bringen

- ✓ koordinierte Fallbearbeitung
- ✓ passgenauere Fallbearbeitungen
- ✓ Routine bei der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit
- ✓ direkte Arbeitskontakte
- ✓ personenunabhängige Arbeitsstrukturen
- ✓ besseres Schnittstellenmanagement

Auch wenn die beschriebenen – und vielleicht weitere vorstellbare – technischen Lösungsansätze schon helfen, kommt es auch vor, dass Bürger*innen einfach nicht an die richtigen Verwaltungsstellen kommen und damit Antragstellungen unterbleiben oder zu spät vorgenommen werden. Für einen Teil ist es auch schwierig, den Wechsel von einem Amt zu einem anderen selbst hinzukriegen. Lotsenfunktionen in den Verwaltungen können hier helfen. Auch wenn es nicht möglich ist, Daten weiter leiten zu können, um die Bearbeitung von Anträgen aus anderen Rechtskreisen zu beschleunigen, bzw. den Bürger*innen Wege abzunehmen, kann eine Lotsenfunktion ebenfalls erhebliche Verbesserungen mit sich bringen.

4.2. Lotsenfunktion

Was verstehen wir unter Lotsenfunktion?

Eine Lotsenfunktion wird von einzelnen Fachkräften innerhalb oder außerhalb der Verwaltung wahrgenommen. Sie informieren die Bürger*innen über ihnen möglicherweise zustehende Sozialleistungen und verweisen an die dafür zuständigen Stellen weiter.

Die Lotsenfunktion hat den Anspruch, die Bürger*innen bei einem möglichst reibungslosen Zugang zu Leistungen und ihrer Inanspruchnahme zu unterstützen. Es soll niemand zwischen den einzelnen Verwaltungsstellen verloren gehen.

Lotsenfunktion – wie funktioniert es?

Die Lotsenfunktion kann in unterschiedlicher Intensität ausgeübt werden:

- Es kann um das verständliche Erklären gehen, welche Schritte Bürger*innen gehen müssen, um Zugang zu bestimmten Leistungen zu erhalten. Dies kann mündlich oder schriftlich erfolgen.
- Es können auch Terminvereinbarungen und Klärungen von Sachverhalten für die Bürger*innen übernommen werden und so der Zugang schon geebnet werden.
- Es kann mit Übergaben gearbeitet werden, was insbesondere bei Rechtskreisübergängen sinnvoll sein kann. Die Fachkraft des einen Rechtskreises übergibt dann im Beisein – oder zumindest mit Einverständnis – der Bürger*in den Fall an die Fachkraft aus dem anderen Rechtskreis.

Eine Lotsenfunktion bringt

- ✓ Bürger*innenfreundlichkeit
- ✓ höhere Zufriedenheit mit Verwaltung
- ✓ passgenauere Fallbearbeitung
- ✓ mehr Orientierungswissen bei Fachkräften
- ✓ Zeitersparnis / Beschleunigung
- ✓ Entlastung einzelner Verwaltungsbereiche

Eine Lotsenfunktion kann sowohl von externen Einrichtungen als auch von Fachkräften in den einzelnen Rechtskreisen ausgeübt werden. Zu klären ist grundsätzlich, ob eine Lotsenfunktion intern oder extern angesiedelt werden soll. Extern übernehmen bereits jetzt Sozialberatungsstellen, Projekte wie TAfF oder andere diese Lotsenfunktion; Bürger*innen können sich direkt an diese Stellen wenden oder von Ämtern systematisch darauf aufmerksam gemacht werden. Intern funktioniert die Lotsenfunktion als eine Art Clearingstelle, die die Bürger*innen zu den verschiedenen Sozialleistungen führt und ihnen bei der Antragsstellung hilft. Eine interne Lotsenstelle kann insbesondere in besonders komplexen Fällen ein Profiling durchführen und herausfinden, was die Betreffenden benötigen und welche Leistungen wie zur Verfügung stehen. Bei Schwierigkeiten oder Störungen in der Fallbearbeitung kann die Lotsenstelle direkten Kontakt mit den zuständigen Fachkräften in den jeweiligen Verwaltungseinheiten aufnehmen, diese klären und so die Fallbearbeitung wieder voranbringen. In der Praxis verfahren erfahrene und engagierte Fachkräfte oft schon so, aber damit bleibt das Vorgehen personenabhängig und ist nicht allen Bürger*innen

gleich zugänglich. Teilweise wird eine Lotsenfunktion auch in Eingangszonen bereits wahrgenommen.

Eine wichtige Grundlage für den systematischen Einsatz einer Lotsenfunktion können beispielsweise die oben genannten Kooperationsvereinbarungen sein. Hier würde geregelt, dass es Aufgabe der Fachkräfte in den kooperierenden Fachdiensten ist, im Bedarfsfall diese Funktion zu übernehmen und wie die Prozessschritte beim Lotsen aus dem einen Rechtskreis in den anderen aussehen können.

Die Erfahrungen aus dem TAfF-Projekt zeigen, dass eine Lotsenfunktion vielen Bürger*innen bei der Orientierung helfen kann und in einem kleinen Teil der Fälle sogar unverzichtbar ist, damit der Zugang zu den Leistungen ermöglicht wird.

PRAXISERFAHRUNGEN:
Lotsenfunktion im Landkreis Göttingen

Was? Mit angestoßen durch das TAfF-Projekt hat sich der Landkreis Göttingen vorgenommen, eine Lotsenstelle einzurichten. Dadurch sollen Bürger*innen zielgerichteter an die für sie in Frage kommenden Leistungsstellen gelangen.

Wie? Die Lotsenfunktion ist im Eingangsbereich des Jobcenters angesiedelt. Bürger*innen, die dorthin kommen,

- werden beim Erzählen ihres Anliegens auf weitere bestehende Leistungsansprüche hingewiesen
- und erhalten Formulare anderer Leistungsbereiche mit weiteren Erklärungen zum Vorgehen.

Eventuell ist sogar gleich eine Kontaktaufnahme mit weiteren Leistungsbereichen vor Ort möglich um dort Termine zu vereinbaren.

Ein weiterer Ansatz, die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit im Sinne einer bürgerfreundlicheren Verwaltung zu stärken, besteht darin, One-Stop-Lösungen einzurichten.

4.3 One-Stop-Lösung

Was verstehen wir unter einer One-Stop-Lösung?

Die One-Stop-Lösung (auch One-Stop-Shop genannt) bietet Bürger*innen die Möglichkeit, bei einer zentralen Anlaufstelle Informationen über unterschiedliche Sozialleistungen zu erhalten und Anträge für unterschiedliche Sozialleistungen aus unterschiedlichen Rechtskreisen zu stellen oder dort gebündelt Beratungsleistungen aus unterschiedlichen Rechtskreisen zu bekommen.

One-Stop-Lösung – wie funktioniert es?

Bei der One-Stop-Lösung wird im Frontoffice einer zentralen Anlaufstelle ein Profiling/Clearing des/der Antragstellenden durchgeführt, bei dem Basisinformationen zu Familiensituation, Einkommen, Kinder, Aufenthaltsstatus, Behinderungen und Bedarfen an Sozialleistungen erhoben und festgehalten werden. Wenn es sich um die Beantragung von Leistungen handelt, werden alle notwendigen Unterlagen bei der zentralen Anlaufstelle eingereicht. Diese gibt die Unterlagen dann an die jeweiligen Fachdienste zur Bearbeitung im sogenannten Backoffice weiter. Hierfür ist es wichtig einen genauen Prozessablauf zu definieren, damit klar ist, in welchen Konstellationen, in welcher Reihenfolge, an welchen Fachdienst weiter geleitet werden soll. Für die Antragstellenden bleibt die Fachkraft aus der Anlaufstelle die einzige Ansprechperson, bis die Bewilligung der Leistungen geklärt ist. Die Bürger*innen haben nur mit der einen Stelle im Frontoffice zu tun, die Bearbeitung in den fachspezifischen Backoffices geschieht, ohne dass die Bürger*innen hiervon etwas mit bekommen. Am Ende erhalten die Bürger*innen postalisch, digital oder durch das Frontoffice einen Bescheid über die Bewilligung oder Ablehnung ihrer Anträge.

Genauso können Beratungsdienste als One-Stop-Lösung organisiert sein. Unabhängig, ob die Bürger*innen auf der Grundlage des einen oder eines anderen Rechtskreises Anspruch auf eine Beratung haben (z. B. im Übergang Schule – Beruf), gehen sie zu einer Stelle und erhalten dort Beratung über alle Möglichkeiten der in der One-Stop-Lösung zusammengeschlossenen Rechtskreise.

Wie umfassend das Angebot in einem solchen One-Stop-Shop ist, d.h. zu wie vielen Leistungen Bürger*innen Zugang hätten, wird durch organisatorische Vorentscheidungen bestimmt. Es wäre eine One-Stop-Lösung vorstellbar zwischen zwei einzelnen Rechtskreisen (z. B. SGB II und SGB XII) oder umfassend

für mehrere Rechtskreise. Je mehr Rechtskreise einbezogen sind, umso mehr Verfahren müssen im Backoffice geklärt werden. Die sogenannten Bürger*innenämter oder -büros repräsentieren auch Formen von One-Stop-Lösungen, sind aber in der Regel nicht auf Sozialleistungen ausgedehnt.[5] Andere bekannte Beispiele für One-Stop-Lösungen sind die Jugendberufsagenturen.

Eine One-Stop-Lösung bringt

- ✓ extreme Bürger*innenfreundlichkeit
- ✓ bei guter Gestaltung gute Prozessabläufe zwischen den Rechtskreisen
- ✓ Ganzheitlichere Behandlung von Bürger*innenanliegen

In den Befragungen und Workshops des TAfF-Projektes hielten die Fachkräfte eine One-Stop-Lösung meist für eine wünschenswerte Idee. Sie waren jedoch skeptisch, ob sie angesichts der gegebenen Rahmenbedingungen von Verwaltungsarbeit funktionieren könne. Immer wieder wurde vorgebracht, dass es schwierig wäre, räumlich eine gute Lösung zu finden und dass die Mitarbeiter*innen einer solchen Stelle sich quasi in allen Rechtskreisen umfassend auskennen müssten. Wenn dies nicht der Fall sei und beispielsweise bei den einzelnen Fachdiensten im Backoffice nur unvollständige Informationen ankämen, würden bei den Fachdiensten am Ende Doppel- oder Mehrarbeit entstehen. Würde eine One-Stop-Lösung aber funktionieren, sehen es auch die Fachkräfte als eine echte Erleichterung ihrer Tätigkeiten an. Aus Erfahrungen mit bestehenden One-Stop-Lösungen wissen wir, dass diese Befürchtungen berechtigt, aber nicht unlösbar sind. In erster Linie sind nicht alleskönnende Wunschmitarbeitende nötig, sondern gut definierte Prozessabläufe damit diese Lösungen funktionieren können.

One-Stop-Lösungen sind in den beteiligten Kommunen des TAfF-Projektes bisher nicht geplant, jedoch gibt es in einer Gebietskörperschaft bereits eine One-Stop-Einrichtung zur Unterstützung von Jugendlichen/jungen Erwachsenen, insbesondere hinsichtlich eines Schulabschlusses und der Berufsfindung. Diese Stelle arbeitet unter Einbezug der Jugendhilfe und des Jobcenters. Die befragten Fachkräfte kennen die Anlaufstelle und loben ihre wichtige Funktion und die dadurch entstandenen effektiven guten Netzwerk- und Arbeitsstrukturen

5 Vgl. Bogumil, Jörg u.a. (2019): Bürgerämter in Deutschland. Organisationswandel und digitale Transformation. Baden-Baden.

5 Ausblick

Die Erfahrungen aus dem TAfF-Projekt und aus anderen Projekten zeigen, dass

- sich betroffene Bürger*innen Erleichterungen und Vereinfachungen im Kontakt mit Ämtern und Antragstellungen wünschen,
- Fachkräfte in der Regel sehr motiviert sind, Verbesserungen der Prozesse anzugehen, die es den Bürger*innen einfacher machen und die ihnen die Arbeit erleichtern und dafür auch Ideen formulieren,
- Behördenleitungen in unterschiedlichem Maße Treiber*innen von Stärkungen einer rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit sein können/wollen,
- aber auch, dass noch viel zu tun ist, um umfassende Lösungen umzusetzen.

Gerade auf Seiten der Fachkräfte und Behörden sind die gegebenen Rahmenbedingungen ein wichtiger Punkt bei der Frage von Veränderungen. Neben der Frage der verfügbaren (auch personellen) Ressourcen gelten eine hohe Personalfluktuation bzw. Besetzungsprobleme als Schwierigkeiten, aber auch Defizite bei der Personalführung und –organisation. Es ist auch keine als gering einzuschätzende Grundaufgabe der Verwaltung, immer den Gesetzesreformen und –anforderungen hinterherzukommen (Beispiel: E-Government, Reform des SGB VIII). Ebenso zu berücksichtigen sind aktuelle Belastungen mit denen Verwaltungen konfrontiert sind – etwa durch die Corona-Epidemie, die Folgen des Ukraine-Krieges oder die Herausforderungen der Klimakrise.

Und schließlich geht es bei der Verbesserung der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit auch um strategische Prozesse, die einen langen Atem benötigen. Zunächst muss mehr Arbeit investiert werden, um am Ende für alle Verbesserungen, Erleichterungen und eine Arbeitsersparnis zu erzielen. In diesen Prozessen wird ein Ausprobieren und Umsteuern unvermeidlich sein, auch mit Rückschlägen ist zu rechnen. In einem regelhaft konzipierten Behördenalltag der eine rechtlich belastbare und korrekte Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen gewährleisten muss, ist ein solcher Prozess nicht immer einfach zu organisieren. Auf der anderen Seite führen gerade das Austesten neuer Wege und der produktive Umgang mit Fehlerquellen zu einer langfristig extern wie intern besser aufgestellten Verwaltung. Das weit verbreitete negative Bild von der abgeschotteten, ‚bürokratischen' Verwaltung bei den Bürger*innen kann

nachhaltig verbessert werden, wenn diese sie als Hilfe wahrnehmen. Eine verbesserte rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit kann einen wesentlichen Beitrag dazu leisten. Rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit hat auch einen entscheidenden Anteil daran, keine Person zurück zu lassen, die Unterstützung braucht und allen die Zugänge zu erleichtern. Insofern erfordert ein Bemühen um rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit zwar viel Arbeit, aber es lohnt sich!

IMPRESSUM

Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e. V.
Theaterstr. 8
37073 Göttingen
E-Mail: zoom@prospektive-entwicklungen.de
https://prospektive-entwicklungen.de
Verantwortlich: Nils Pagels, Geschäftsführer
Amtsgericht Göttingen VR 2628

Im Rahmen des Projekts
„Teilhabe und Arbeit für Familien (TAfF)“ Südniedersachsen

Layout & Grafiken:
Katja Töpfer, Freie Kunst & Grafik, 37186 Moringen

Göttingen, November 2022