

Nordlicht Werkstattgespräch

# **Spezialisierung statt Einheitssachbearbeitung: Was kann das SGB XII vom SGB II lernen?**

—

Dokumentation / Hamburg, 01. Oktober 2014

Nordlicht Werkstattgespräch  
Spezialisierung statt Einheitssachbearbeitung:  
Was kann das SGB XII vom SGB II lernen?

—

Dokumentation / Hamburg, 01. Oktober 2014

Nordlicht Management Consultants GmbH  
Zirkusweg 1 / D-20359 Hamburg  
Ihr Ansprechpartner: Tobias Bergmann  
tb@nordlicht-consultants.com

Nordlicht Werkstattgespräch  
Spezialisierung statt Einheitssachbearbeitung:  
Was kann das SGB XII vom SGB II lernen?

–  
**Inhalt**

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 1   | Einleitung  | 4  |
| 2   | Spezialisierte Sachbearbeitung in der Grundsicherung                        | 5  |
| 2.1 | Zwei Gründe für spezialisierte Sachbearbeitung im SGB II                    | 5  |
| 2.2 | Erfahrungen mit spezialisierter Sachbearbeitung im SGB XII                  | 6  |
| 3   | Inklusion und Prävention als Ziele aktiver Leistungen in der Grundsicherung | 7  |
| 4   | Fiskalische Effekte aktiver Leistungen im SGB XII                           | 8  |
| 5   | Strukturelle und anlassbezogene Prävention                                  | 11 |
| 6   | Weiterführende Überlegungen zur Aktivierung                                 | 12 |
| 7   | Teilnehmerinnen und Teilnehmer  | 13 |

## 1 Einleitung

Im Juli 2014 fand in Frankfurt/M. das Nordlicht Werkstattgespräch „Spezialisierung statt Einheitssachbearbeitung: Was kann das SGB XII vom SGB II lernen?“ statt. Gemeinsam mit Expertinnen und Experten aus der Praxis wurde diskutiert, ob und wie die Einführung einer spezialisierten Sachbearbeitung in der Grundsicherung sinnvoll ist.

In der Grundsicherung ist ein Veränderungsdruck über alle relevanten Akteure (örtliche- und überörtliche Sozialhilfeträger sowie Landesministerien) hinweg erkennbar. Dieser Veränderungsdruck wird insgesamt als vorhanden und für die Sachbearbeitung in der Grundsicherung als hoch eingeschätzt.

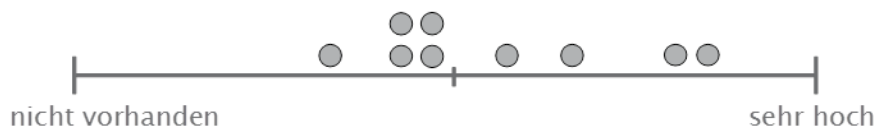


Abbildung 1: Punktabfrage "Wie hoch ist der Veränderungsdruck bei Ihnen in Bezug auf die Grundsicherung?"

Nordlicht Management Consultants verfügen über langjährige Erfahrungen bei der Umsetzung der Sozialgesetzgebung in Kommunen sowie in Jobcentern. Im Laufe unserer Beratungstätigkeit konnten wir immer wieder zentrale Fallstricke erkennen und Erfolgsfaktoren bei der Reform der Sozialverwaltung identifizieren. Ziel des Werkstattgespräches war es, die Hypothese eines Paradigmenwechsels von der Einheitssachbearbeitung hin zu einer Spezialisierung offen zu diskutieren.

Nordlicht Werkstattgespräche bieten eine Plattform, in der wir Ideen und Konzepte zu einem Thema vorstellen, die dann in der Diskussion mit den Teilnehmenden auf ihre Tragfähigkeit überprüft und gemeinsam weiterentwickelt werden.

Wir möchten uns bei allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern bedanken, die sich an diesem Werkstattgespräch beteiligt haben.

Tobias Bergmann / Geschäftsführer  
Nordlicht Management Consultants

## 2 Spezialisierte Sachbearbeitung in der Grundsicherung

### 2.1 Zwei Gründe für spezialisierte Sachbearbeitung im SGB II

Der Zusammenschluss von Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) und der Arbeitslosenhilfe zur Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II war auch mit einem Paradigmenwechsel in der Arbeitsorganisation in den Jobcentern verbunden: Die Einheitssachbearbeitung wurde abgelöst, in den Jobcentern gibt es Spezialisten für Leistungsgewährung und Fallmanagement/Arbeitsvermittlung. Begründet wurde dieser Paradigmenwechsel mit zwei Dilemmata, die in der täglichen Arbeit auftauchen:

#### 1. **Das Dringende verdrängt das strategisch Wichtige**

Die dringenderen passiven Leistungen werden vorrangig behandelt, da sie den Lebensunterhalt der Betroffenen absichern. Dadurch, und durch die strukturelle Be-/Überlastung, bleibt nicht immer ausreichend Zeit zur Bearbeitung der strategisch wichtigen aktiven Leistungen – dem Fallmanagement und die Vermittlung der SGB II-Bezieher in den Arbeitsmarkt.



Abbildung 2: Relevanz und Dringlichkeit von Leistungsgewährung und Aktivierung

#### 2. **Steigende Komplexität macht Einheitssachbearbeitung unmöglich**

Bei einer Einheitssachbearbeitung hätte der Mitarbeiter zwei unterschiedliche und hochkomplexe Aufgabenfelder zu verantworten. In der Leistungsgewährung geht es um eine zeitnahe und rechtssichere Entscheidung über Geldleistungen. Im

Fallmanagement und der Vermittlung ist eine höchst unterschiedliche Kompetenz des Mitarbeiters gefordert. Im Profiling müssen Potentiale und Vermittlungshemmnisse des SGB-II Beziehers erkannt werden und mit der Eingliederungsvereinbarung eine Strategie zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt entwickelt werden.

Zur Auflösung beider Dilemmata wurde im SGB II die spezialisierte Sachbearbeitung eingeführt. Dadurch besteht ausreichend Zeit zur Bearbeitung der aktiven und passiven Leistungen – ohne einen der beiden Leistungsbereiche zu vernachlässigen. Gleichzeitig wird die Verantwortung der Umsetzung auf zwei Sachbearbeitende verteilt, sodass sich die Komplexität für beide verringert und damit eine rechtssichere Umsetzung fokussiert wird.

## **2.2 Erfahrungen mit spezialisierter Sachbearbeitung im SGB XII**

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Werkstattgespräches haben von Praxisbeispielen berichtet, in denen bereits eine Trennung der Sachbearbeitung erfolgt ist, die sich aber nicht an der klassischen Aufteilung zwischen aktiven und passiven Leistungen orientiert:

- Trennung der Sachbearbeitung in der Grundsicherung nach dem Ort der Erbringung - innerhalb einer Einrichtung und außerhalb einer Einrichtung
- Trennung in Front- (Empfang und Service) und Back-Office (Sachbearbeitung)
- Trennung der Sachbearbeitung in der Eingliederungshilfe: Erstellung der Teilhabepläne und Leistungssachbearbeitung

Eine weitergehende Spezialisierung analog zum SGB II ist jedoch nur dann sinnvoll, wenn neben der (passiven) Leistungsgewährung die aktiven Leistungen des Grundsicherungsträgers eine gleichberechtigte Aufgabe ist.

### 3 Inklusion und Prävention als Ziele aktiver Leistungen in der Grundsicherung

Eine Spezialisierung nach aktiven und passiven Leistungen macht nur dann im SGB XII Sinn, wenn beiden Aufgaben anerkannt sind.

Bei der Grundsicherung nach dem SGB II ist diese Gleichberechtigung unbestritten: Jobcenter haben sowohl die Aufgabe „Geldleistungen“ zahlbar zu machen, um „den Leistungsberechtigten zu ermöglichen, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht“<sup>1</sup> (Passive Leistungen). Gleichzeitig haben sie aber auch die Aufgabe, die Leistungsempfänger zu stärken, dass diese künftig „ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können.“<sup>2</sup> Diese Aufgabe übernehmen in den Jobcentern das Fallmanagement und Arbeitsvermittlung. Ziel der aktiven Leistungen ist es, die Hilfenotwendigkeit perspektivisch zu beenden.

Das Ziel, unabhängig von Hilfen das Leben zu bestreiten, ist im SGB XII nur eingeschränkt gültig: „Die Leistung soll sie so weit wie möglich befähigen, unabhängig von ihr zu leben“<sup>3</sup>. Bei der Grundsicherung im Alter oder bei Erwerbsminderung ist es fast ausgeschlossen, dass die Betroffenen auch in ferner Zukunft ohne Grundsicherung auskommen werden.

Unabhängig davon ist es zumindest sozialpolitisch unbestritten, dass die Leistungen auch nach SGB XII mehr als die passive Zahlbarmachung von Geldleistungen<sup>4</sup> sein sollen – das gilt auch für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

Ziel dieser Leistungen ist dabei primär die Inklusion in die Gesellschaft bzw. die Prävention vor weitergehenden Hilfen. Die Entwicklung von Case- und Caremanagement, meist noch in Pilotprojekten oder Pilotregionen, sind Ausdruck dieses weitergehenden Hilfeansatzes. Das Case- und Caremanagement ist somit ein Instrument zur Aktivierung mit dem Ziel der Prävention und Inklusion der Leistungsbezieher.

---

<sup>1</sup> § 1 (1) SGB II

<sup>2</sup> § 1 (2) SGB II

<sup>3</sup> § 1 Satz 2 SGB XII

<sup>4</sup> Vgl. § 1 Satz 2 SGB XII

Ist also Prävention und Inklusion eine zu den passiven Leistungen gleichberechtigte Aufgabe, so liegt eine Spezialisierung auch bei den Grundsicherungsträgern nahe.

Eine Frage muss in diesen Zusammenhang unmittelbar diskutiert werden: Welche fiskalischen Konsequenzen sind damit verbunden oder „rechnen sich aktive Leistungen“ auch im SGB XII?

#### **4 Fiskalische Effekte aktiver Leistungen im SGB XII**

Im SGB II ist das Wirkungsziel zwischen aktiven Leistungen und fiskalischen Effekten scheinbar einfach und naheliegend. Die Fallmanger investieren durch Profiling, Beratung und Qualifizierungsmaßnahmen in den Leistungsempfänger mit dem Ergebnis, dass dieser künftig nicht mehr auf passive Leistungen angewiesen ist. Deshalb werden aktive Leistungen immer als (lohnende) Investitionen in die Zukunft betrachtet, die sich langfristig auch fiskalisch rechnen.

Im SGB XII ist ein solcher positiver fiskalischer Wirkungszusammenhang nicht a priori gegeben. Menschen, die Grundsicherung im Alter erhalten, werden in den meisten Fällen für den Rest ihres Lebens diese Leistung bekommen. Bisher gibt es keine fundierte Untersuchung, ob sich aktive Leistungen (Caremanagement) auch fiskalisch rechnen. Aber gerade in Zeiten von knappen öffentlichen Mitteln und der Schuldenbremse für Bund und Länder gilt es, diese Frage zu beantworten. Ansonsten drohen die sozialpolitisch sinnvollen Konzepte von Prävention und Inklusion mit dem Verweis auf fehlende Mittel nicht über den Status von Pilotprojekten hinauszukommen.

Im Werkstattgespräch wurde beispielhaft an der Grundsicherung im Alter die Hypothese diskutiert, ob und wann Aktivierung auch fiskalisch eine sinnvolle Investition ist – der Hilfeform bei der die meisten Zweifel darüber bestehen.



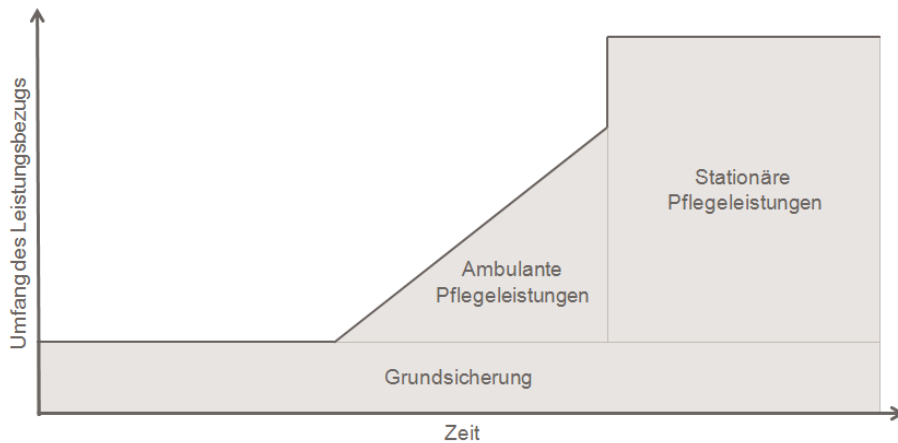


Abbildung 3: Umfang des Leistungsbezugs ohne aktive Leistungen

Abbildung 3 zeigt schematisch, wie sich der Umfang des Leistungsbezugs im Zeitverlauf entwickelt, wenn auf aktive Leistungen verzichtet wird. Leistungsberechtigte erhalten mit Eintritt in das Rentenalter Leistungen der Grundsicherung. Mit fortschreitender Zeit und bei einer Verschlechterung des Gesundheitszustandes entstehen erst Kosten für ambulante Pflegeleistungen und später Kosten für stationäre Pflegeleistungen. Die bisherige fiskalische Diskussion konzentriert sich die Frage, wie durch „kostengünstigere“ ambulante Leistungen „kostenintensive“ stationäre Leistungen verhindert oder verzögert werden kann. Die Frage einer präventiven Aktivierung durch Case- und Caremanagement spielt bei den meisten Überlegungen nur eine untergeordnete Rolle.

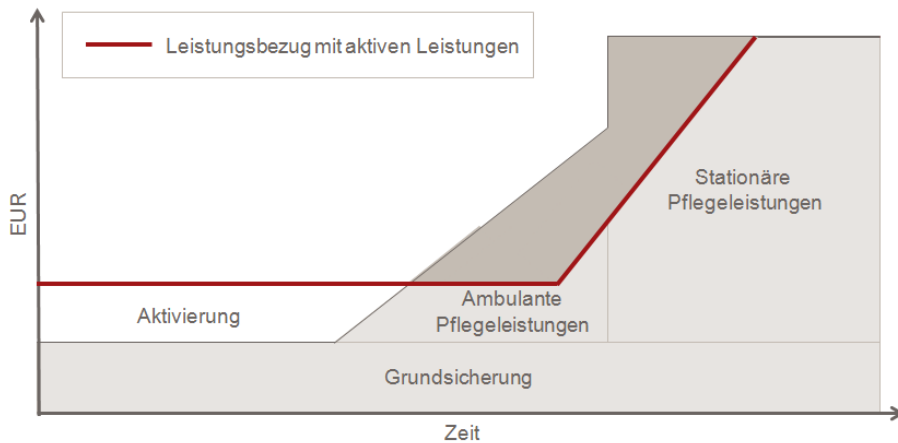


Abbildung 4: Umfang des Leistungsbezugs mit aktiven Leistungen

Abbildung 4 zeigt, wie sich der Leistungsbezug mit aktiven Leistungen verändern könnte und sollte:

Mit Eintritt in das Rentenalter werden zusätzliche Ressourcen für Aktivierung eingesetzt. Case- und Caremanagement investiert systematisch in Inklusion und Prävention der Leistungsbezieher. Erfolgreiche Inklusion hat im Zeitverlauf auch positive fiskalische Effekte: Ambulante oder stationäre Pflegeleistungen werden später notwendig.

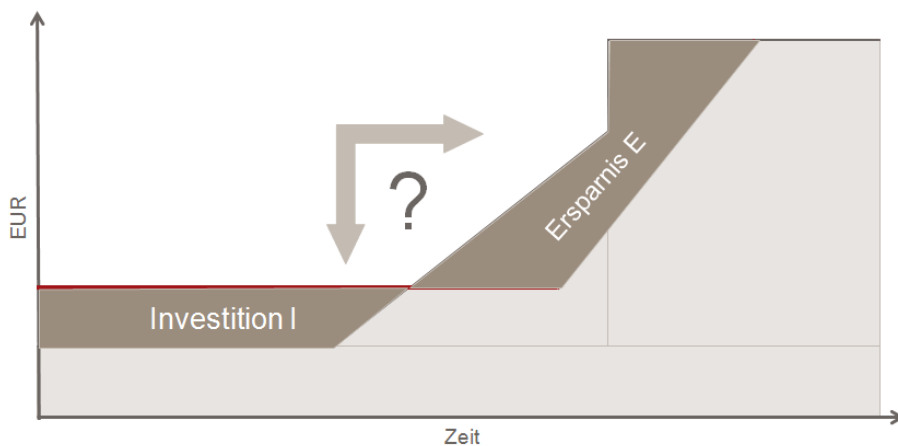


Abbildung 5: Umfang des Leistungsbezugs mit aktiven Leistungen

Wenn die künftigen Einsparungen bei den Pflegeleistungen die Investitionen in Prävention und Inklusion übersteigen, dann ist Aktivierung nicht nur sozialpolitisch sinnvoll, sondern auch fiskalisch geboten.

(Abbildung 5)

Experten halten eine solche Hypothese für plausibel, es fehlt jedoch der Nachweis.

## 5 Strukturelle und anlassbezogene Prävention

Die Mehrheit der Teilnehmenden des Werkstattgesprächs bewertete die dargestellte Argumentation als plausibel und befürwortet daher die Etablierung von präventiven Angeboten in der Grundsicherung. Allerdings sprach sich eine Vielzahl der Anwesenden dafür aus, dass präventive Angebote nur anlassbezogen erbracht werden soll. Ein Beispiel für anlassbezogene präventive Beratung ist die Erstbeantragung von Pflegeleistungen der Pflegestufe 0 („eingeschränkte Alltagskompetenz“). In einigen Fällen können die Vermittlung von soziokulturellen Angeboten und die damit verbundene soziale Inklusion zu einer Verbesserung des Gesundheitszustandes führen. Begründet wurden die anlassbezogenen präventiven Angebote u.a. damit, dass diese noch am ehesten mit den derzeitig zur Verfügung stehenden Personalressourcen zu erbringen seien. Strukturelle präventive Angebote wurden von den Teilnehmenden nur bedingt befürwortet, da dies nicht zielführend sei und zu viele personelle Ressourcen binden würde. Zudem spricht gegen eine strukturelle Prävention, dass nicht jede Leistungsempfängerin und jeder Leistungsempfänger diese Leistungen in Anspruch nehmen will. Von einer sogenannte „Zwangsbeglückung“ ist daher abzusehen. Leistungsempfänger haben jedoch auch ein „Mitwirkungsgebot“ nach dem SGB XII. So „haben auch die Leistungsberechtigten nach ihren Kräften“<sup>5</sup> auf das Ziel der alleinigen Grundversorgung hinzuwirken.

---

<sup>5</sup> § 1 Satz 1, 2. Teilsatz SGB XII

## **6 Weiterführende Überlegungen zur Aktivierung**

Im Kontext der Einführung präventiver Leistungen als Aktivierung in der Grundsicherung wurden weitere Aspekte in die Diskussion eingebracht:

- Wer ist für die präventiven Angebote zuständig? In diesem Zusammenhang wurde die organisatorische Ansiedlung dieser Angebote diskutiert.
- Präventive Angebote sollten in die bestehende Förder- und Helfelandschaft eingebettet werden, damit Synergien genutzt werden können.
- Das größte Hindernis bei der Einführung präventiver Angebote seien die fehlenden personellen Ressourcen. Die Träger der Sozialhilfe sind bereits jetzt an ihrer Belastungsgrenze angekommen und können mit den vorhandenen Personalkapazitäten keine weiteren Dienstleistungen erbringen.

## **7 Teilnehmerinnen und Teilnehmer**

Die vorliegenden Ergebnisse wurden gemeinsam von Nordlicht Management Consultants und den Teilnehmenden des Werkstattgesprächs erarbeitet.

Dafür vielen Dank an:

- Herrn Reiner Adler (Fachbereich Soziale Sicherung und Chancengleichheit, Kreis Groß-Gerau)
- Herrn Rüdiger Becker (Amt für Soziales und Wohnen, Stadt Essen)
- Herrn Joachim Burkert (Referat Sozialhilfe, Grundsicherung für Arbeitssuchende, Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demographie Rheinland-Pfalz)
- Herrn Siegfried Henkel (Sozialamt Rhein-Kreis Neuss)
- Herrn Mark Kannieß (Fachdienst Soziale Hilfen, Wetteraukreis)
- Herrn Thomas Knierim (Landeswohlfahrtsverband Hessen)
- Frau Britta Kollmann (Referat SGB XII, soziale Existenzsicherung, Hessisches Sozialministerium)
- Herrn Curd Rothmann (Sozialamt, Kreisverwaltung Bad Kreuznach)
- Frau Nadia Winterland (Sozialamt, Kreisverwaltung Bad Kreuznach)