

Konfliktmanagement - Kongreß Hannover 2004

Zusammenfassung des Workshops 7: Konfliktmanagement in der Arbeits- und Sozialverwaltung

Im Rahmen des Workshops wurden nach einem Eingangsreferat die vorbereiteten Thesen diskutiert. Die wesentlichen Ergebnisse werden nachfolgend zusammengefasst:

1.) Besonderheiten in der Arbeits- und Sozialverwaltung

In der Arbeits- und Sozialverwaltung bestehen besondere Rahmenbedingungen des Konflikts im Vergleich insb. zum Privatrecht:

- Es liegt oft ein über den konkreten Konfliktgegenstand hinausgehendes Dauerverhältnis zwischen den Konfliktparteien vor.
- Die Leistungsträger haben nur in dem vorgegebenen gesetzlichen Rahmen einen Handlungsspielraum.
- Ein Verwaltungsverfahren ist i.d.R. der Entscheidung des Leistungsträgers vorgeschaltet.
- Die Interessenssituation unterscheidet sich von der im Privatrecht: Die Leistungsträger haben nach den gesetzlichen Vorgaben die Interessen der Versicherten (und damit auch des Konfliktpartners) zu wahren.

2.) Erfolgversprechendes Konfliktmanagement (hier im Sinne der gerichtsnahen Mediation außerhalb des Gerichtsverfahrens) setzt einen Entscheidungsspielraum des Leistungsträgers, aber auch des Versicherten voraus.

Der Versicherte/Bürger verspricht sich von der Mediation eine Verbesserung seiner Situation. Eine Veränderung des bestehenden Zustandes muss also, wenn Mediation nicht von vornherein erfolglos sein soll, möglich sein.

Der Handlungsspielraum der Leistungsträger wird nun durch den Grundsatz der **Gesetzmäßigkeit der Verwaltung** (Art. 20 Abs. 3 GG) und den daraus abgeleiteten **Vorbehalt des Gesetzes** (§ 31 SGB I) begrenzt. Daher ist auch der Anwendungsbereich der Mediation im Bereich des Sozialrechts beschränkt. Im Einzelfall muß genau geprüft werden, ob ein Handlungsspielraum besteht.

Andererseits ist der Handlungsspielraum des Leistungsträgers umfassender, als er zuweilen dargestellt wird. Er besteht zunächst bei **Ermessensnormen** (z.B. § 87 SGB VII).

Es gibt ihn aber auch in der erfolgsorientiert – gestaltenden Verwaltung.

Dazu einige Beispiele:

Teilhabe am Arbeitsleben:

„Zur Teilhabe am Arbeitsleben werden die **erforderlichen Leistungen** erbracht, um die Erwerbsfähigkeit behinderter oder von Behinderung bedrohter Menschen entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit zu erhalten, zu verbessern, herzustellen oder wiederherzustellen und ihre Teilhabe möglichst auf Dauer zu sichern „ (§ 33 Abs. 1 SGB IX).

Heilbehandlung:

„Der Unfallversicherungsträger hat mit **allen geeigneten Mitteln** möglichst frühzeitig den durch den Versicherungsfall verursachten Gesundheitsschaden zu beseitigen oder zu bessern, seine Verschlimmerung zu verhüten und seine Folgen zu mildern“ (§ 26 Abs. 2 S. 1 Ziff. 1 SGB VII).

Wohnungshilfe:

„Wohnungshilfe wird erbracht, wenn infolge Art oder Schwere des Gesundheitsschadens nicht nur vorübergehend die behindertengerechte Anpassung vorhandenen oder die Bereitstellung behindertengerechten Wohnraums **erforderlich** ist“ (§ 41 Abs. 1 SGB VII).

Vergleich:

„Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag im Sinne des § 53 Abs. 1 S. 2, durch den eine bei verständiger Würdigung des Sachverhalts oder der Rechtslage bestehende Ungewissheit durch gegenseitiges Nachgeben beseitigt wird (Vergleich), kann geschlossen werden, wenn die Behörde den Abschluss des Vergleichs zur Beseitigung der Ungewissheit nach pflichtgemäßem Ermessen für zweckmäßig hält“ (§ 54 Abs. 1 SGB X). § 53 Abs. 2 SGB X gilt für den Vergleichsvertrag nicht.

Ferner wurde auf der Grundlage des Eingangsreferat ein **Kriterienkatalog für die Bewertung der Erfolgsaussichten einer Mediation**, der aber anhand der Fallauswertungen der bisher durchgeführten Mediationen noch zu validieren und ggf. zu erweitern wäre, erarbeitet. Die folgenden Gesichtspunkte sind für eine Mediation bedeutsam:

- a) Handlungsspielraum des Leistungsträgers (Art. 20 Abs. 3 GG, § 31 SGB I) ?
- b) Handlungsspielraum des Versicherten oder Festlegung (z.B. aus finanz./persönl Gründen kein Handlungsspielraum) ?
- c) Bedeutung der Einzelfallentscheidung (Höhe der streitigen Kosten/Leistungen)?
- d) Wirkungen über die Einzelentscheidung hinaus (z.B. auf priv.rechtl. SchE-Prozeß; Folgeleistungen wie Massagen; Wirkung auf ein Dauerverhältnis...) ?
- e) Kommunikations-/Verständnisprobleme als wesentliche Streitursache?
- f) Neuer, ggf. unklarer Sachverhalt ?

3.) In dem Bereich der Sozial- und Arbeitsverwaltung muss Konfliktmanagement den Konflikt ganzheitlich behandeln, d.h. Ursachen/Konfliktentstehung einbeziehen und über den Einzelfall hinaus Beiträge zur Konfliktvermeidung (- prävention) erbringen. Der Konflikt ist in Anbetracht begrenzter öffentlicher Ressourcen auch bzgl. der Kosten ganzheitlich zu bewerten. Außergerichtliche Konfliktvermeidung/-

lösung sollte daher verstärkt bei öffentlichen Leistungsträgern zum Bestandteil des Qualitätsbegriffs werden.

Die einzelne Streitlösung im Rahmen der Mediation (Bereich Arbeits- und Sozialverwaltung) ist letztendlich nur ein Behandeln von Symptomen. Umso wichtiger ist es, dass über den Einzelfall hinaus ein Beitrag zur Konfliktvermeidung geleistet wird. Damit wird ein **einheitlicher Kreislauf des Konfliktmanagements** eröffnet: **Konfliktenstehung** im Verwaltungsverfahren/Geschäftsprozeß– **Konfliktbearbeitung** – **Konfliktlösung** – **Analyse der Konfliktenstehung** – **Optimierung des Geschäftsprozesses** i.S.d. Konfliktprävention (i.R.d. Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns).

Ein Mittel der **Konfliktprävention** ist die frühzeitige Einbeziehung des Versicherten i.R.eines Case-Managements und seine individuelle Profilerfassung. Je genauer der Betroffene in seiner Situation und seiner Persönlichkeit im Verwaltungsverfahren erfasst, aktiviert und beteiligt wird, umso mehr kann die Entscheidung einzelfallbezogen und – angemessen und damit weniger konfliktträchtig getroffen werden.

Dazu gibt es verschiedene Ansätze, ohne dass allerdings die konkreten Auswirkungen auf Konfliktenstehung und – verlauf untersucht worden wären::

Das **Profiling** als umfassende Profilanalyse (vgl. § 110 Abs. 2 Nr. 1 SGB IX:Erstellung eines individ. Fähigkeits-,Leistungs-und Interessensprofils in enger Kooperation mit dem schwerbehinderten Menschen , dem Auftraggeber und der Einrichtung) ist ein Ansatz zur frühzeitigen Erfassung der individuellen Gesamtsituation und damit zur einzelfalladäquaten Entscheidung als Mittel der Konfliktvermeidung .

Die **Budgetierung** gem. § 17 Abs. 1 Ziff. 4 SGB IX bezieht die Versicherten bei der Festlegung und Inanspruchnahme der Leistungen ein.

Case-Management kann eine einzelfalladäquate Betreuung sicherstellen.

Schließlich gibt es konfliktvermeidende **Verfahrensregelungen** wie in § 84 SGB IX:Bei verhaltens-, personen- oder betriebsbedingten Schwierigkeiten schaltet der Arbeitgeber Schwerbehinderter frühzeitig die entsprechenden Stellen wie Integrationsamt usw. ein, um mit ihnen gemeinsam die Möglichkeiten der Problemlösung zu klären.

4.)Konfliktmanagement im ganzheitlichen Sinn (unter Einbeziehung der Konfliktvermeidung/-prävention) betrifft nicht nur die unmittelbar Beteiligten, sondern muss auch den Gesetzgeber einbeziehen.

Konfliktmanagement muss **alle am Konflikt Beteiligten** einbeziehen. Dazu gehört insbesondere der Gesetzgeber.

Er trägt mit nicht eindeutigen **gesetzlichen Regelungen** zur Entstehung von Konflikten bei. Beispiel: Die Versicherungspflicht des Gesellschafter-Geschäftsführers der GmbH in der Sozialversicherung hat über viele Jahre zu zahlreichen Gerichtsverfahren geführt. Ein neues Konfliktpotential kann sich im Zusammenhang mit dem Zumutbarkeitsbegriff des § 10 SGB II entwickeln.

Der Gesetzgeber kann darüber hinaus ein **früh einsetzendes Konfliktmanagement** vorsehen. Ein Beispiel einer **konfliktbezogenen Verfahrensregelung** enthält § 84 SGB IX (weitere Beispiele zu gesetzlichen Regelung im Rahmen des Konfliktmanagements s. u. 2.).

Abschließend wurde Fall „**Der zerrüttete Spargelhof**“, eine erfolgreiche Mediation am SG Hannover, dargestellt und unter Berücksichtigung der o.a. Gesichtspunkte (z.B. Bedeutung des Handlungsspielraums) mit den TeilnehmerInnen bearbeitet.