



INSTITUT ARBEIT UND QUALIFIKATION

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken

Schnittstellen als Mehrebenenproblem – Ein Analyseraster für Strukturen und Prozesse

Prof. Dr. Sybille Stöbe-Blossey

Berlin, 08. Oktober 2019

3. FIS-Forum
Dialog, Strategie und Vernetzung



Fördernetzwerk
Interdisziplinäre
Sozialpolitikforschung

Ausgangslage: Sozialstaat zwischen Differenzierung und Integration

Der deutsche Sozialstaat ist **sektoral ausdifferenziert** (bspw. SGB I – XII)

- in Politikfelder mit **unterschiedlichen Governance-Strukturen** und
- im **Mehrebenen-System** des föderativen Staates.
- **Mangelnde Verzahnung** von Instrumenten (= „*separate Förderstrategien*“) gilt als Kernproblem der Sozialpolitik im modernen Wohlfahrtsstaat.

Komplexe soziale Risiken erfordern **komplexe Förderstrategien**, die die spezifische **Fachkompetenz** von unterschiedlichen Institutionen und somit **Beiträge aus unterschiedlichen Politikfeldern** integrieren.

- Schnittstellen im komplexen Sozialstaat nicht vermeidbar
- Herausforderung bei der Arbeit an Schnittstellen: Implementierung von Förderstrategien, die sich am **Bedarf des Individuums (= Lebenslage, subjektive Wünsche, Teilhabe als Ziel)** orientieren
- **Forschung, Wissenschaft-Praxis-Dialog, intersektoraler Austausch**

Das Projekt SoPoDI (05/2017 bis 09/2019)

(„Schnittstellen in der Sozialpolitik:

Differenzierung und Integration in der Absicherung sozialer Risiken“)

Zentrales Thema: Analyse von Schnittstellen, Schnittstellenproblemen und der Arbeit an Schnittstellen

- Entwicklung eines **Analyserasters** und vergleichende Anwendung auf zwei Risikosituationen

Theoretische Grundlage: Akteurzentrierter Institutionalismus – Governance-Strukturen setzen **Rahmenbedingungen**, determinieren aber das Handeln der Akteure nicht vollständig

- Beschreibung von **Strukturen** = Basis für empirische Analyse von **Prozessen** (*leitfadengestützte Interviews / qualitative Inhaltsanalyse*)
- „**Strukturen verstehen, um Prozesse gestalten zu können**“

Empirie: Exemplarische Analyse und Vergleich der Risikosituationen „Übergang Schule-Ausbildung“ (1) und „Gefährdete Erwerbsfähigkeit“ (2)

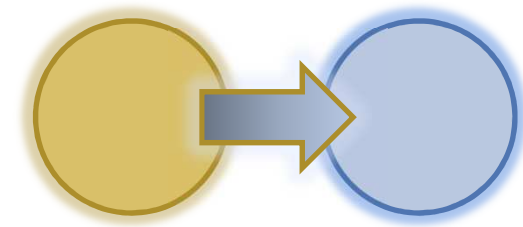
- Dokumentenanalyse (Strukturen)
- 50 Experteninterviews / Workshops
 - (1): Arbeitsagenturen, Jobcenter, Jugendhilfe
 - (2): Arbeitsagenturen, Rentenversicherung

Unterschiedliche Typen von Schnittstellen – Potenzielle Probleme und Bearbeitungsstrategien

Transition

Zuständigkeitswechsel durch biografische Übergänge und/oder Wechsel im Rechtsstatus

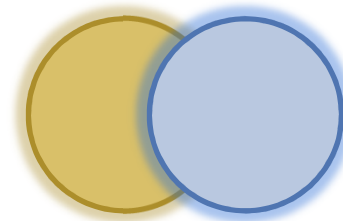
➔ *Problem: Lücken / Brüche in der Förderung*
Bearbeitung: Sukzessive Förderstrategie



Interferenz („overlap“)

Überlappung von Zuständigkeiten unterschiedlicher Institutionen; Thema ist Kernaufgabe für mehrere Institutionen

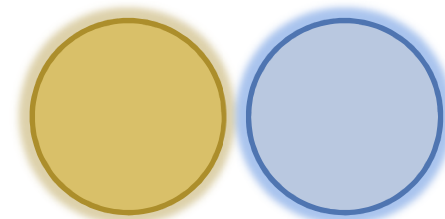
➔ *Problem: Konflikte / Widersprüche in der Förderung*
Bearbeitung: Simultane Förderstrategie



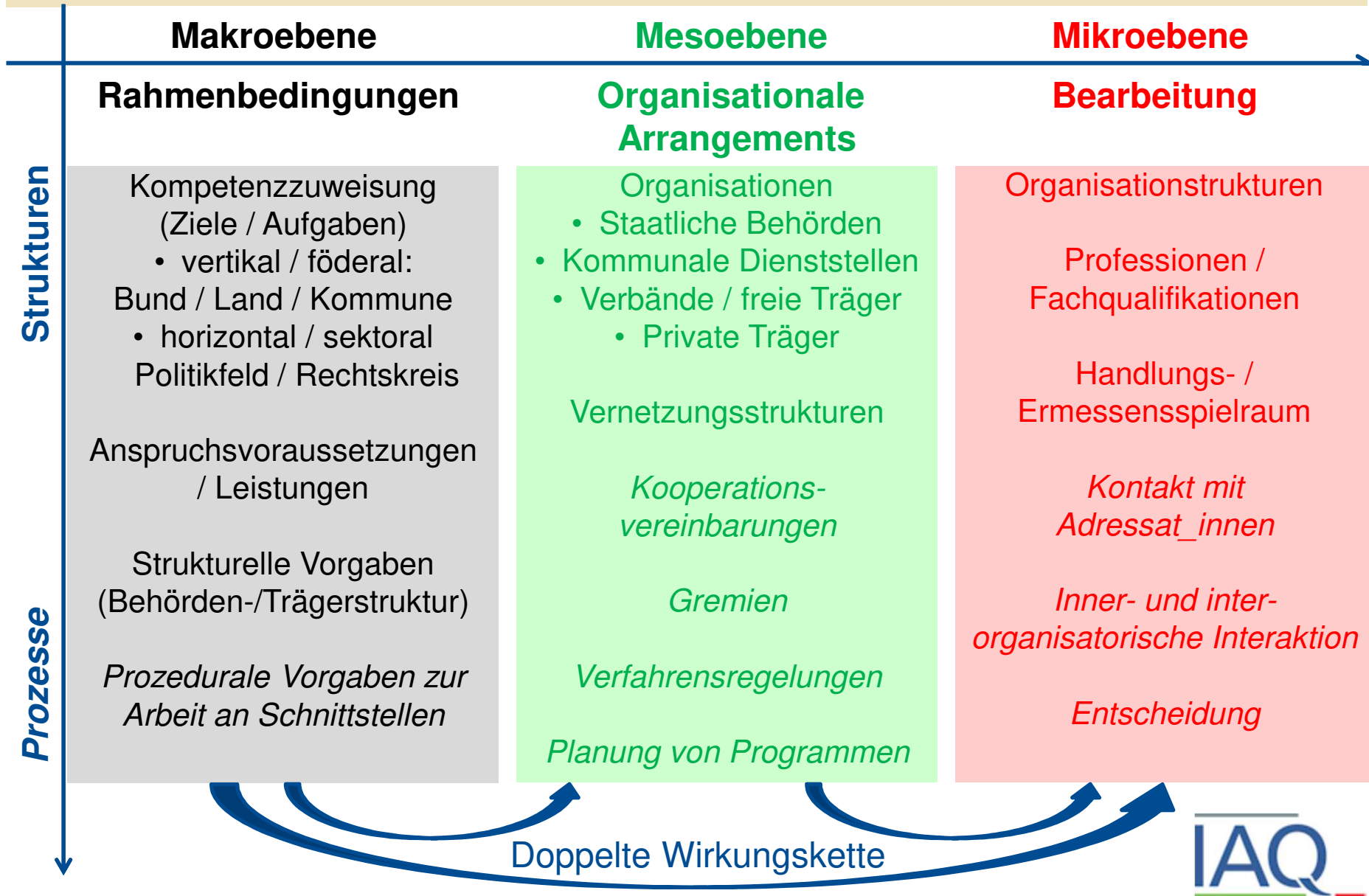
Diffusion („underlap“)

„Querschnittsaufgabe“; verteilte oder nicht eindeutig zugeordnete Zuständigkeiten; Thema ist für keine Institution Kernaufgabe

➔ *Problem: Vernachlässigung der Ziele*
Bearbeitung: Sensible Förderstrategie



Analyseraster: Governance-Strukturen und -Prozesse im Mehrebenen-System (Beispiel 1: Schule-Ausbildung)



Interferenz: Spezifische Fachkompetenzen in den Politikfeldern Arbeitsmarkt und Jugendhilfe

Makroebene		Ziel	Aufgabe
Strukturen	Kompetenzzuweisung (Ziele / Aufgaben)		
	<ul style="list-style-type: none"> vertikal / föderal: Bund / Land / Kommune horizontal / sektoral: Politikfeld / Rechtskreis 	SGB III (Arbeits-agentur) <ul style="list-style-type: none"> Entstehung von Arbeitslosigkeit entgegenwirken Ausgleich von Angebot / Nachfrage unterstützen ständige Verbesserung der Beschäftigungsstruktur 	<ul style="list-style-type: none"> Berufsberatung Ausbildungsvermittlung Maßnahmen zur Berufsvorbereitung
	Anspruchsvoraussetzungen / Leistungen	SGB II (Job-center)	Vermeidung / Beendigung von Hilfebedürftigkeit durch Erwerbstätigkeit
Prozesse	Strukturelle Vorgaben (Behörden-/ Trägerstruktur)	SGB VIII (Jugendamt) <ul style="list-style-type: none"> Förderung der Entwicklung einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit Abbau von Benachteiligung 	<ul style="list-style-type: none"> begleitende / unterstützende Leistungen Jugendsozialarbeit / Jugendberufshilfe Hilfen zur Erziehung
	Prozedurale Vorgaben zur Arbeit an Schnittstellen	→ Änderung im Erwerbsstatus der Eltern / Volljährigkeit: Transitionen durch Wechsel im Rechtsstatus → Komplementäre Fachkompetenzen und Ziele, aber sektoral unterschiedliche Prioritäten; Freiwilligkeit (SGB III / VIII) vs. Pflicht (SGB II): Interferenz	

Prozedurale Vorgaben (Beispiele) – Chancen für simultane Förderstrategien?

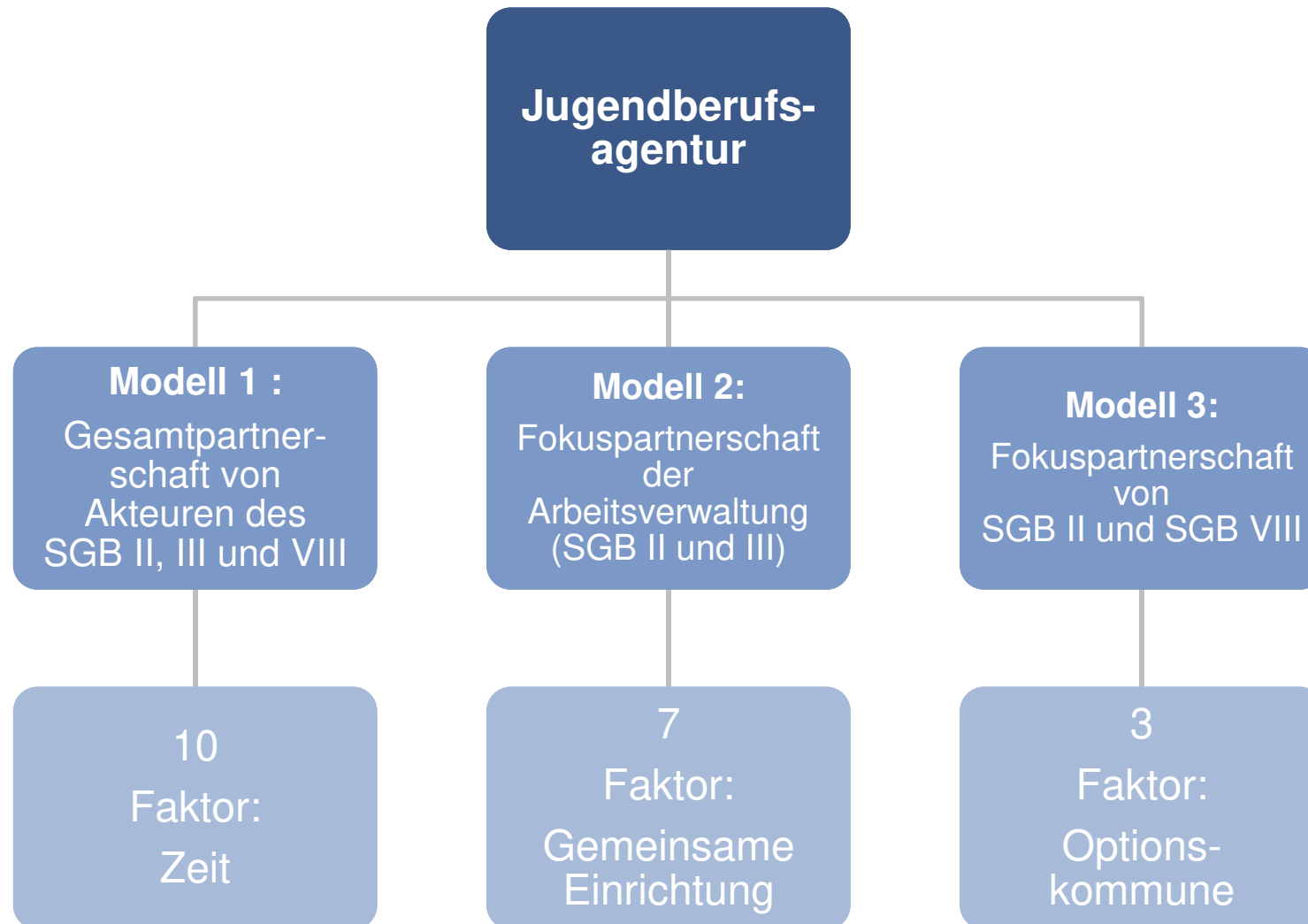
- § 13 SGB VIII: **Jugendsozialarbeit: Abstimmung der Angebote** der Jugendberufshilfe mit den Maßnahmen bspw. von Schulverwaltung, BA, Trägern von Ausbildungs-/Beschäftigungsangeboten
- § 36 SGB VIII: **Beteiligung** von zuständigen Stellen im **Hilfeplanverfahren**, soweit Maßnahmen der beruflichen **Eingliederung** nötig sind
- § 15 SGB II: **Eingliederungsvereinbarung** soll Leistungen zur Eingliederung in Arbeit, eigene Bemühungen sowie **Anträge für Leistungen Dritter** festlegen
 - „**Weiche**“ **Aufforderung zur Anwendung simultaner Strategien**
 - **Aber: Beachtung auf Meso- und Mikroebene?**
- § 3 II SGB II: erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, sind **unverzüglich** nach Antragstellung auf SGB-II-Leistungen nach diesem Buch in eine Ausbildung oder Arbeit zu **vermitteln**
 - **Vorrang vor Angeboten der Jugendhilfe (§ 10.3 SGB VIII) (ohne Abstimmung)**
 - **Kurzfristige schnelle Entscheidungen bei Interferenz-Problemen, aber Machtungleichgewicht erschwert simultane Strategien**

Vielfalt an Organisationen mit unterschiedlichen Handlungslogiken auf der Mesoebene

Mesoebene		
Strukturen	Organisationen <ul style="list-style-type: none">• Staatliche Behörden• Kommunale Dienststellen• Verbände / freie Träger• Private Träger	Arbeitsmarkt: 2 Organisationen: Arbeitsagentur : nachgeordnete Behörde; Jobcenter : kommunale Dienststelle oder gemeinsame Einrichtung (Bundesrecht); verbandliche und private Maßnahmeträger (Ausschreibungsverfahren!)
	Vernetzungsstrukturen	Jugendhilfe: Jugendamt : SGB VIII = Rahmengesetz; Gestaltungsfunktion kommunaler Dienststellen (finanzielle Restriktionen!); Subsidiaritätsprinzip (freie Träger) → bei Anspruchsvoraussetzungen und Leistungen sektoral unterschiedlich hohe Gestaltungsspielräume → große lokale Unterschiede bei Leistungen und in der Praxis der Umsetzung prozeduraler Vorgaben → lokale Passung von Programmen als Konfliktfeld
Prozesse	Kooperationsvereinbarungen	Wirtschaft / Kammern / Schulen als weitere zentrale Partner → oft eher separate Förderstrategien
	Gremien	→ Programme zur Berufsorientierung: Vernetzungsstrukturen , bspw. lokale Koordinierungsstellen / Gremien für die Planung von Programmen
	Verfahrensregelungen	
	Planung von Programmen	

- „**Arbeitsbündnis Jugend und Beruf**“ als Modellprojekt ab 2010 (BA 2018: 18)
- **Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD von 2013** (47f): Forderung einer systematischen Aufarbeitung und verbesserten Verzahnung von Schnittstellen zwischen den Sozialgesetzbüchern
 - **Ziel: Flächendeckende Einführung von Jugendberufsagenturen**
(aber ohne Gesetze, Förderprogramme oder Beratungs- und Unterstützungsstrukturen)
- Jugendberufsagenturen sollen den Übergang von der Schule in Ausbildung und Beruf verbessern durch ...
 - ... **Transparenz** über den Informationsaustausch,
 - ... **harmonisierte Abläufe** und **Maßnahmen**,
 - ... bis hin zu einem **One-Stop-Government** mit dem Zusammenschluss unterschiedlicher Dienstleistungen **unter einem Dach**
 - ... (Hagemann / Ruth 2019: 2, vgl. BA 2018)
- **Entstehung von lokal sehr unterschiedlich gestalteten Jugendberufsagenturen**

Drei Modelle der Zusammenarbeit der Organisationen in Jugendberufsagenturen *(Analyse von 20 Kommunen)*



JBA: Unterschiede bei interorganisatorischer Interaktion durch unterschiedliche Arrangements auf der Mesoebene

Mikroebene	
Strukturen	<p>Organisationsstrukturen</p> <p>Professionen / Fachqualifikationen</p> <p>Handlungs- / Ermessensspielraum</p> <p><i>Kontakt mit Adressat_innen</i></p> <p><i>Inner- und interorganisatorische Interaktion</i></p> <p><i>Entscheidung</i></p>
Prozesse	<p>Professionen – zum Teil ...</p> <ul style="list-style-type: none"> • ... wechselseitiges Misstrauen: „Die [Mitarbeiter_innen der Jugendhilfe] hatten schon Bedenken, Jugendliche her zu schicken, weil sie sagen, ja, wer dann hier ist, kann ja gegebenenfalls auch eine Sanktion bekommen.“ • ... Aufbau von Wissen / Vertrauen bspw. durch Hospitationen, Teamgespräche: „Und auch in Teambesprechungen schauen wir immer, dass sich [...] neue Kollegen vorstellen, oder Projekte vorgestellt werden und dass wir da auch Formate haben, wo [...] die Kollegen sich austauschen.“ <p>Verfahrensregelungen als Arbeitsgrundlage – zum Teil ...</p> <ul style="list-style-type: none"> • ... Interferenz: gemeinsame Fallbesprechungen (interorganisatorische Interaktion): „Dann sind das sogenannte Fallkonferenzen [...]. Da sitzen wir auch mit den Rechtskreisen an einem Tisch und besprechen zum Beispiel schwierige Fälle.“ • ... Transition: Weiterleitung des Kontakts mit Adressat_innen: „Das ist eine warme Übergabe [...], dass wirklich der Jugendliche eben überleitet wird auch mit dem Plan, [...] wo es hingehen könnte. [...] Da fängt der Jugendliche auch nicht wieder von vorne an, erzählen zu müssen, sondern die Geschichte ist dann schon bekannt.“

Schnittstellen können entstehen durch

- (1) biografische Übergänge / Veränderungen der **Lebenslage** (*Schule-Ausbildung*),
 - (2) den (zeitgleichen) Bedarf an mehreren Leistungen, die **unterschiedliche Fachkompetenzen** erfordern (*Jugendhilfe/Arbeitsverwaltung*),
 - (3) an den **Anspruchsvoraussetzungen** orientierte Zuweisung von Kompetenzen an Institutionen (*SGB II/III*).
-
- (1) unvermeidbar (2) fachlich legitimiert
 - **Prozedurale Vorgaben überprüfen**
 - **Möglichkeiten kooperativer Gestaltung von Prozessen prüfen, nutzen, unterstützen und weiterentwickeln**

 - (3) Reformen der Zuständigkeitsverteilung sinnvoll?
 - **Strukturen überprüfen und ggf. verändern**

- **Prozedurale Vorgaben** bedürfen oft der **Konkretisierung** auf der **Mesoebene**, um auf der Mikroebene wirksam zu werden.
- Auf der **Mesoebene** liegen **Gestaltungspotenziale** für eine bedarfsorientierte Arbeit an Schnittstellen – diese werden aber lokal **unterschiedlich** genutzt.
 - **Unterstützung für Organisationen** auf der Mesoebene für die Verarbeitung von Impulsen der Makroebene
- Auf der **Mikroebene** stellen unterschiedliche Orientierungen der **Professionen kritische Faktoren** dar.
- **Aufgabenprofile und Zuständigkeiten** der Mitarbeiter_innen bleiben bei **interorganisatorischen Kooperationen** bestehen.
 - Aufbau von **Wissen / Vertrauen** und **Verfahrensregelungen** als Voraussetzungen für **sukzessive, simultane und sensible** Bearbeitungsstrategien (Mesoebene!)

Prof. Dr. Sybille Stöbe-Blossey

Forschungsabteilung Bildung und Erziehung im
Strukturwandel (BEST)
Universität Duisburg-Essen
Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ)

Gebäude LE, 47048 Duisburg
Fon: +49-203-37-91805

E-Mail: sybille.stoebe-blossey@uni-due.de