



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)

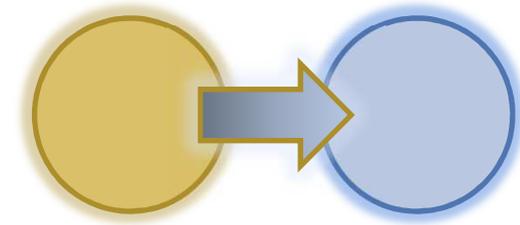
- Dokumentenanalyse (Strukturen)
- 50 Experteninterviews / Workshops
 - (1): Arbeitsagenturen, Jobcenter, Jugendhilfe
 - (2): Arbeitsagenturen, Rentenversicherung

Unterschiedliche Typen von Schnittstellen – Potenzielle Probleme und Bearbeitungsstrategien

Transition

Zuständigkeitswechsel durch biografische Übergänge und/oder Wechsel im Rechtsstatus

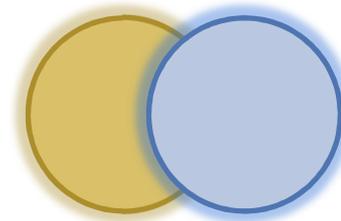
➔ *Problem: Lücken / Brüche in der Förderung*
Bearbeitung: Sukzessive Förderstrategie



Interferenz („overlap“)

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

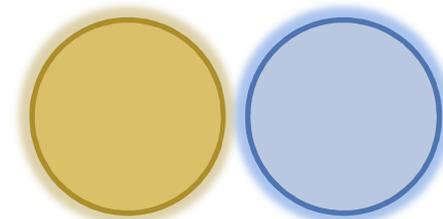
➔ *Problem: Konflikte / Widersprüche in der Förderung*
Bearbeitung: Simultane Förderstrategie



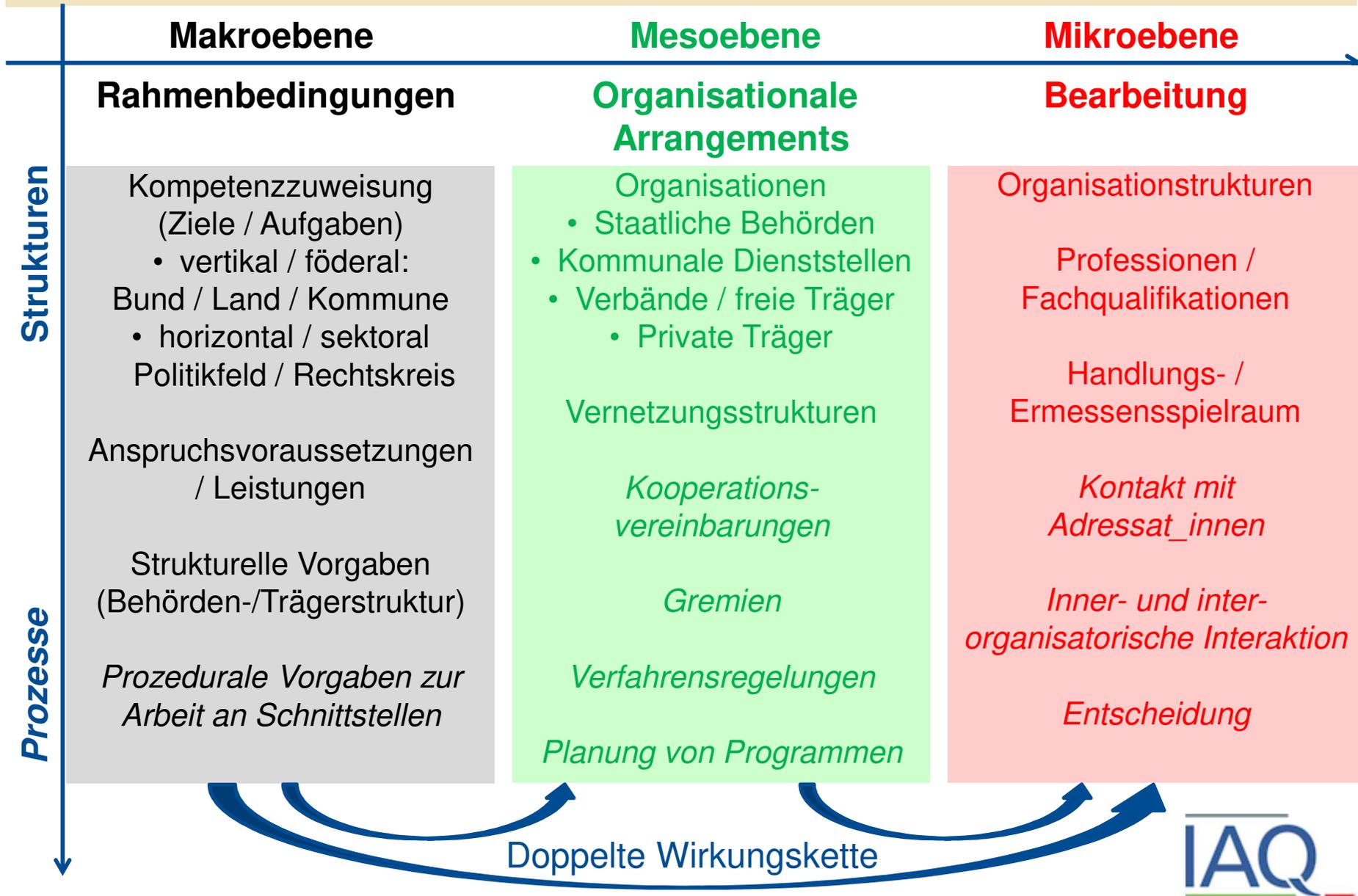
Diffusion („underlap“)

„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)



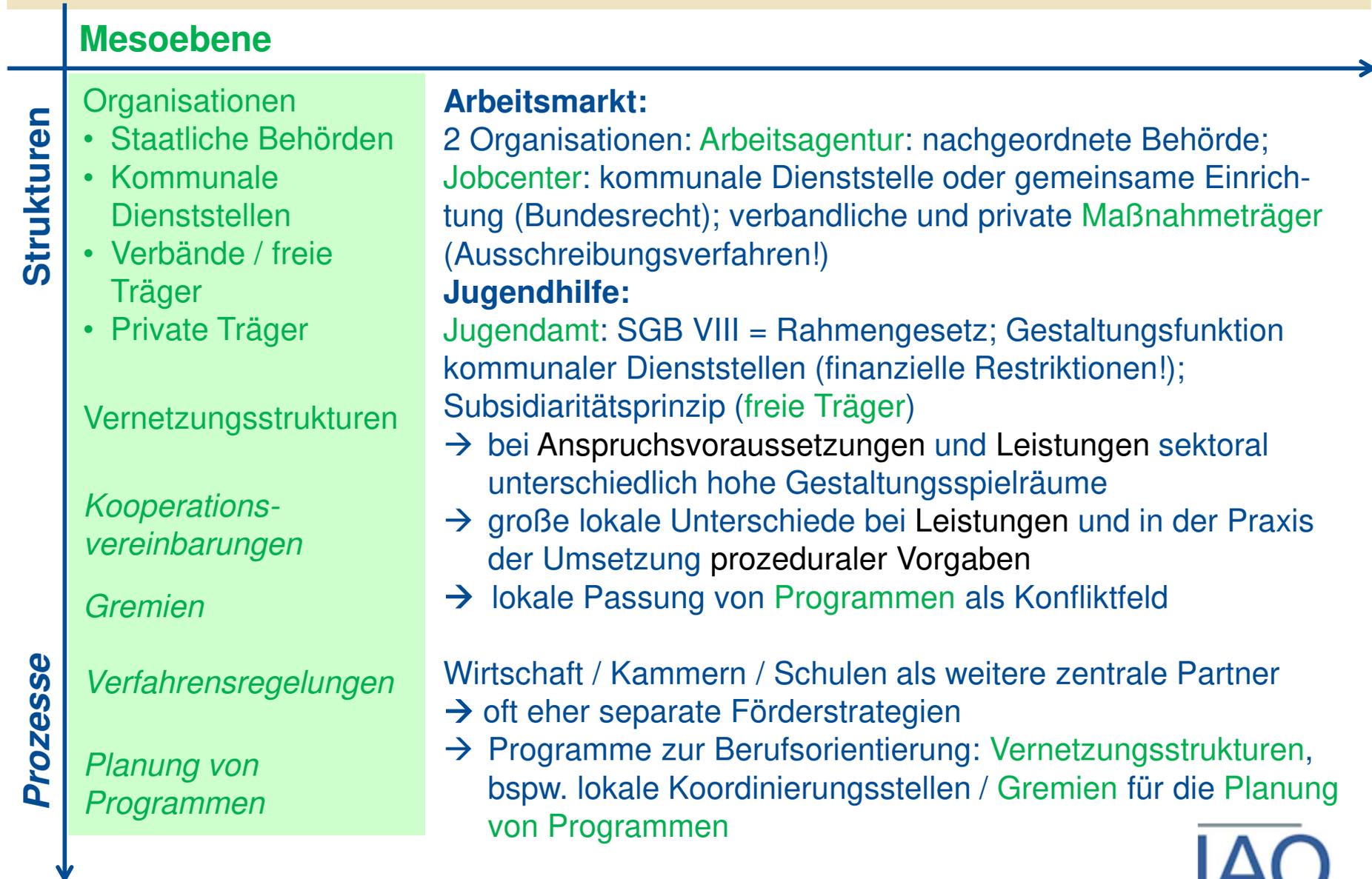
Interferenz: Spezifische Fachkompetenzen in den Politikfeldern Arbeitsmarkt und Jugendhilfe

Makroebene		Ziel	Aufgabe
Strukturen	Kompetenzzuweisung (Ziele / Aufgaben)		
	<ul style="list-style-type: none"> vertikal / föderal: Bund / Land / Kommune horizontal / sektoral: Politikfeld / Rechtskreis 	SGB III (Arbeitsagentur) <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 (Jobcenter) <ul style="list-style-type: none"> Vermeidung / Beendigung von Hilfebedürftigkeit durch Erwerbstätigkeit 	Fallmanagement für Jugendliche aus SGB-II-Bedarfsgemeinschaften
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	<p>→ Änderung im Erwerbsstatus der Eltern / Volljährigkeit: Transitionen durch Wechsel im Rechtsstatus</p> <p>→ Komplementäre Fachkompetenzen und Ziele, aber sektoral unterschiedliche Prioritäten; Freiwilligkeit (SGB III / VIII) vs. Pflicht (SGB II): Interferenz</p>	

Prozedurale Vorgaben (Beispiele) – Chancen für simultane Förderstrategien?

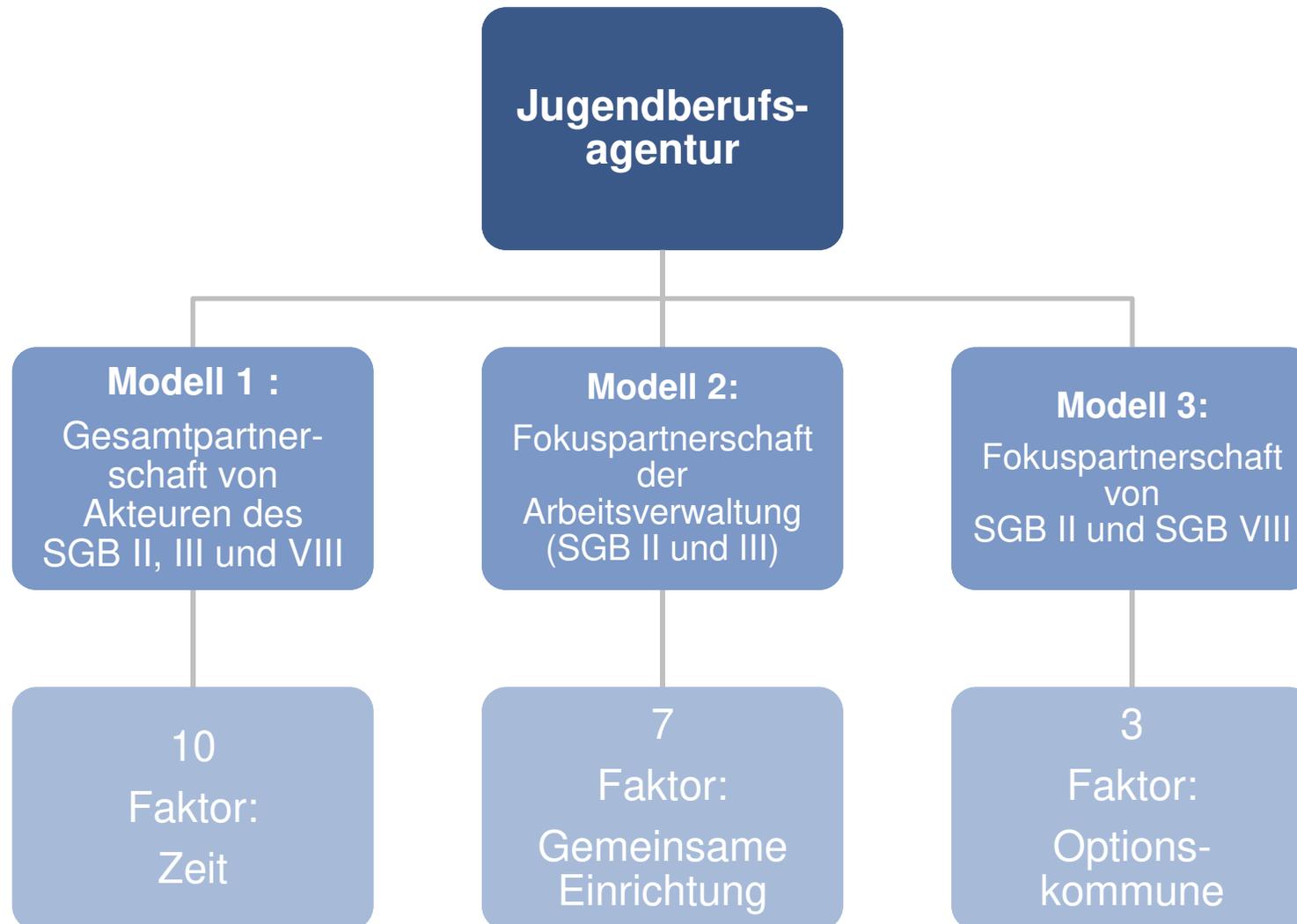
- § 13 SGB VIII: **Jugendsozialarbeit: Abstimmung der Angebote** der Jugendberufshilfe mit den Maßnahmen bspw. von Schulverwaltung, BA, Trägern von Ausbildungs-/Beschäftigungsangeboten
- § 36 SGB VIII: **Beteiligung** von zuständigen Stellen im **Hilfeplanverfahren**, soweit Maßnahmen der beruflichen **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

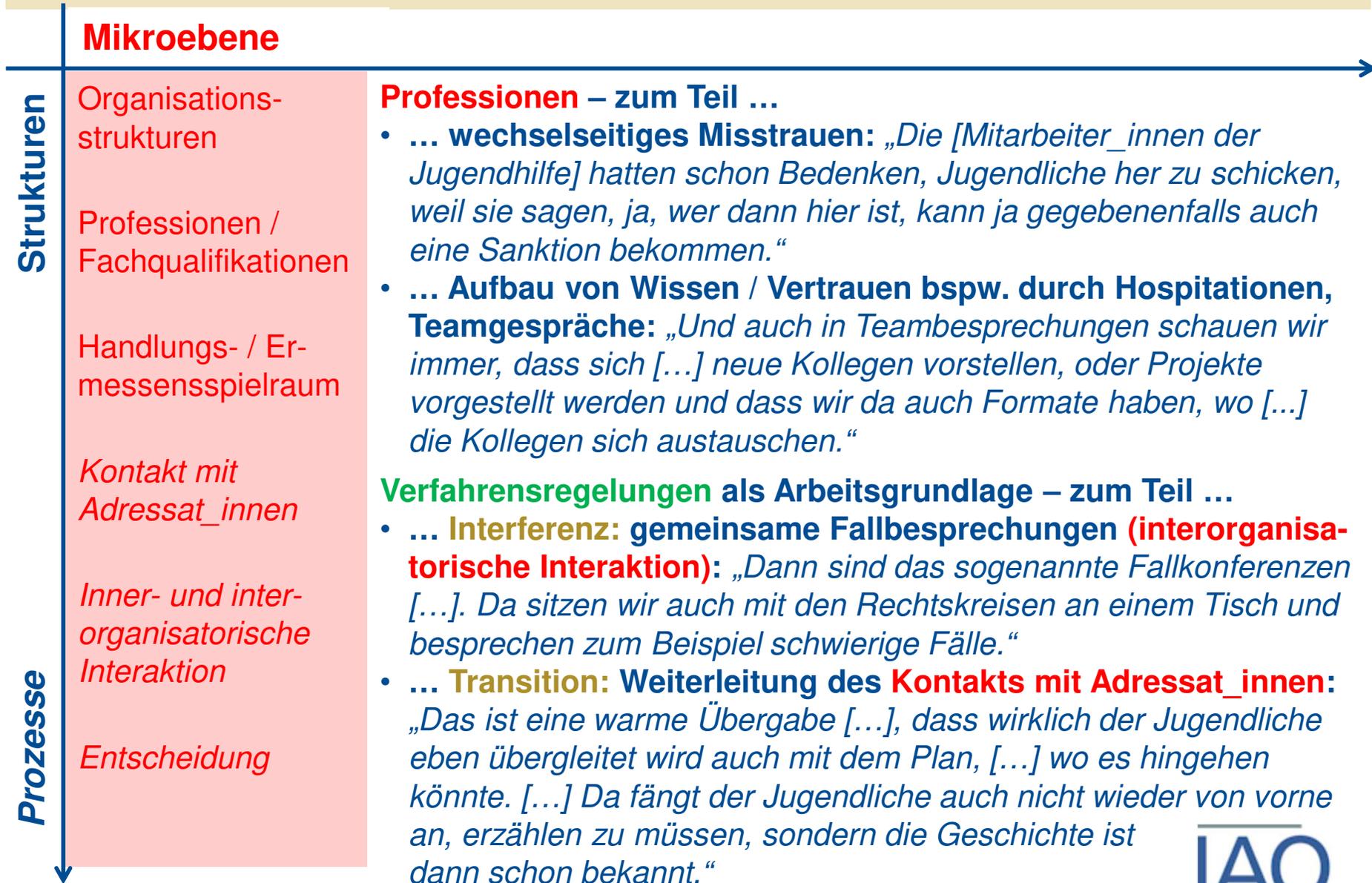


- „**Arbeitsbündnis Jugend und Beruf**“ als Modellprojekt ab 2010 (BA 2018: 18)
- **Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD von 2013** (47f): Forderung einer systematischen Aufarbeitung und verbesserten Verzahnung von Schnittstellen zwischen den Sozialgesetzbüchern
 - **Ziel: Flächendeckende Einführung 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



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