UNIVERSITÄT DUISBURG ESSEN
Offen im Denken
IAQ
INSTITUT ARBEIT UND QUALIFIKATION

FIS Fördernetzwerk Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung

Gefördert durch:
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

„Schnittstellen in der Sozialpolitik: Differenzierung und Integration in der Absicherung sozialer Risiken“

Sybille Stöbe-Blossey

Martin Brussig

Marina Ruth

Susanne Drescher

Charlotte Alfuss

Inhalt

1 Einleitung ... 6

2 Schnittstellen im modernen Wohlfahrtsstaat – Grundlagen der Analyse 8

2.1 Sozialpolitik zwischen Differenzierung und Integration ... 8

2.2 Analyseraster ... 14

2.2.1 Typisierung von Schnittstellen-Konstellationen ... 15

2.2.2 Analyse von Schnittstellen im Mehrebenensystem ... 18

2.3 Forschungsdesign ... 25

3 Die Risikosituation „Übergang Schule – Ausbildung“ ... 31

3.1 Kontext der Risikosituation ... 31

3.2 Makroebene: Rahmenbedingungen ... 33

3.2.1 Strukturen ... 34

3.2.2 Prozesse ... 53

3.2.3 Zwischenfazit ... 58

3.3 Mesoebene: Organisationsale Arrangements ... 60

3.3.1 Strukturen ... 60

3.3.2 Prozesse ... 67

3.3.3 Zwischenfazit ... 72

3.4 Mikroebene: Bearbeitung ... 73

3.4.1 Strukturen ... 74

3.4.2 Prozesse ... 84

3.4.3 Zwischenfazit ... 101

3.5 Zusammenfassung: Schnittstellen und Schnittstellen-Probleme bei der Bearbeitung der Risikosituation „Übergang Schule-Ausbildung“ ... 103

4 Die Risikosituation „Gefährdete Erwerbsfähigkeit“ ... 110

4.1 Kontext der Risikosituation ... 110

4.2 Makroebene: Rahmenbedingungen ... 112

4.2.1 Strukturen ... 112

4.2.2 Prozesse ... 120

4.2.3 Zwischenfazit ... 127

4.3 Mesoebene: Organisationsale Arrangements ... 130

4.3.1 Strukturen ... 131

4.3.2 Prozesse ... 137

4.3.3 Zwischenfazit ... 140

4.4 Mikroebene: Bearbeitung ... 141

4.4.1 Strukturen ... 141

4.4.2 Prozesse ... 160

4.4.3 Zwischenfazit ... 170

4.5 Zusammenfassung: Schnittstellen und Schnittstellen-Probleme bei der Bearbeitung der Risikosituation „Gefährdete Erwerbsfähigkeit“ ... 171

5 Vergleichende Analyse und Schlussfolgerungen ... 177

5.1 Schnittstellen-Konstellationen ... 177

5.2 Schnittstellen-Probleme ... 181

5.3 Schnittstellen-Steuerung 185
5.4 Schnittstellen-Arbeit 191
5.5 Schnittstellen-Faktoren 195
5.6 Schnittstellen-Potenziale 200
5.6.1 Auflösung von Schnittstellen als Lösungsstrategie? 200
5.6.2 Kompetenzzuweisung – Anspruchs- versus Bedarfsorientierung 204
5.6.3 Strategien für eine teilhabesensible Schnittstellen-Steuerung ... 207
5.6.4 Zusammenfassung der Potenziale 210
6 Literaturverzeichnis ..... Fehler! Textmarke nicht definiert.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Typen von Schnittstellen, möglichen Problemen und Lösungsstrategien 18
Abbildung 2: Analyseraster zur Analyse von Schnittstellen im Mehrebenensystem 19
Abbildung 3: Jobcenter in der Bearbeitung der Risikosituation gefährdete Erwerbsfähigkeit 119
Abbildung 4: Diffusions-Konstellation bei der Bearbeitung der Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit 128
Abbildung 5: Transitions-Konstellation bei der Bearbeitung der Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit 129
Abbildung 6: Interferenz-Konstellation bei der Bearbeitung der Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit 130
Abbildung 7: Einflussreiche Faktoren im Kontext der beiden analysierten Risikosituationen 199

Übersichtsverzeichnis

Übersicht 1: Zieldefinitionen der drei Rechtskreise SGB II, III und VIII 35
Übersicht 2: Zentrale Handlungsziele und Integrationsverständnis in SGB II, III und VIII 37
Übersicht 3: Kompetenzverteilung im föderativen System in Bezug auf Jugendliche in schwierigen Lebenssituationen und dem Übergang Schule-Ausbildung 39
Übersicht 4: Leistungen für Jugendliche im Übergang Schule-Ausbildung im Rahmen des SGB III 42
Übersicht 5: Akteure in den Politikfeldern Arbeitsmarkt, Jugendhilfe und Schule 52
Übersicht 6: Professionen (Professionskulturen) im Politikfeld.....77
Übersicht 7: Bearbeitungsstrategien und Umsetzungsebenen im Kontext der Risikosituation Übergang Schule-Ausbildung 106
Übersicht 8: Zentrale Ergebnisse und Gestaltungsempfehlungen zu den Jugendberufsagenturen 107
Übersicht 9: Ausgewählte Leistungen der medizinischen und beruflichen Rehabilitation 115
Übersicht 10: Träger und Leistungsgruppen im SGB (Auszug).....116
Übersicht 11: Inhalte des Teilhabeplans 125
Übersicht 12: Ausgewählte Strukturmerkmale der Gesetzlichen Rentenversicherung und der Arbeitslosenversicherung 132
Übersicht 13: Aktuelle Handlungsstrategien bei der Bearbeitung von Schnittstellen in der Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit 176
Übersicht 14: Schnittstellen-Konstellationen im Vergleich 181
Übersicht 15: Schnittstellen-Probleme im Vergleich 184
Übersicht 16: Schnittstellen-Steuerung im Vergleich 191
Übersicht 17: Arbeitsformen an Schnittstellen im Vergleich 195

1 Einleitung

Der moderne Sozialstaat ist gekennzeichnet durch eine sektorale Ausdifferenzierung zwischen verschiedenen Politikfeldern mit jeweils feldspezifischen Governance-Strukturen und eine vertikale Verflechtung von Zuständigkeiten zwischen unterschiedlichen Ebenen des föderativen Systems. Eine differenzierte Definition sozialer Risiken und der Regulierung ihrer Absicherung ist einerseits ein Ausdruck von Professionalisierung. Andererseits kommt es durch diese Differenzierung zu Schnittstellen zwischen institutionellen Zuständigkeiten, die die ganzheitliche Betrachtung von Lebenslagen erschweren und die Problemlösungsfähigkeit des Staates bei interdependenten Problemen begrenzen. Diese Schnittstellen erfordern eine Integration von Lösungen aus verschiedenen institutionellen Kontexten. Diese gelingt häufig nicht, so dass die mangelnde Verzahnung von Maßnahmen zur Absicherung sozialer Risiken ein Kernproblem der Sozialpolitik im entwickelten Sozialstaat darstellt. Um in diesem zentralen Problem praktischer Sozialpolitik – das zugleich aber ebenso ein Problem für die Sozialpolitikforschung darstellt – Fortschritte zu erreichen, wurden im Rahmen des Fördernetzwerks Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung (FIS) des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) am Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) an der Universität Duisburg-Essen von Mai 2017 bis September 2019 durchgeführten Forschungsprojekt *„Schnittstellen in der **So**zial**po**litik: **D**ifferenzierung und **I**ntegration in der Absicherung sozialer Risiken“ (SoPoDI)* anhand von ausgewählten Risikosituationen Schnittstellenkonstellationen, Schnittstellen-Probleme und Formen ihrer Bearbeitung kategorial systematisiert, um auf diese Weise Bausteine für eine systematische Analyse von Schnittstellenprobleme zu gewinnen.

Konkretisiert wird die Sozialpolitik in Deutschland durch das Sozialgesetzbuch, das sowohl Bücher mit einem „Allgemeinen Teil“ (SGB I, aber auch das SGB X) als auch Regelungen für unterschiedliche Risiken bzw. Problemlagen enthält und hierfür Rechtskreise definiert. Als übergeordnetes Ziel wird die „Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit“ (§ 1 Abs. 1 SGB I) formuliert. Um bezüglich der Schnittstellen die Komplexität der Fragestellung einzugrenzen, konzentrierte sich die empirische Analyse im Projekt SoPoDI auf Risiken in der Erwerbsbiografie.

Erwerbsbiografien haben sich in den letzten Dekaden erkennbar verändert, so dass die Absicherung entsprechender Risiken von hoher Bedeutung sowohl für die Chancen beim Zugang zu Erwerbstätigkeit als auch für die nachhaltige Erwerbsbeteiligung von Individuen ist. Exemplarisch standen daher zwei Beispiele für komplexe Risikosituationen im Fokus, bei denen Regulierungen, Leistungsträger und Leistungserbringer unterschiedlicher Politikfelder, Ebenen und Organisationen vielfältige Schnittstellen zueinander aufweisen.

Die Wahl der beiden Risikosituationen orientierte sich daran, innerhalb eines gemeinsamen Rahmens, nämlich des Sozialgesetzbuches, maximale Kontraste abzubilden. Die Beispiele kontrastieren daher hinsichtlich der Lebenslage der betroffenen Personen und der rechtlichen Grundlagen sowie der einflussreichen Regulierungsebenen und beteiligten Akteure. In dem ersten Beispiel geht es um die Begleitung von Jugendlichen, deren Inklusion in das Erwerbssystem gefährdet erscheint, so dass sie Unterstützung bei dem

Übergang von der Schule in eine berufsqualifizierende Ausbildung benötigen. Hier treffen das SGB II (Grundsicherung), III (Arbeitsförderung) und VIII (Kinder- und Jugendhilfe) aufeinander. Das zweite Beispiel betrifft Personen, deren Erwerbsfähigkeit bedroht ist, so dass das Risiko der Exklusion aus dem Arbeitsmarkt besteht. Sowohl gesundheits- als auch arbeitsmarktbezogene Rehabilitationsleistungen sind übergreifend im SGB IX (Rehabilitation und Teilhabe) geregelt; für die individuelle Entscheidung und Finanzierung jedoch sind je nach persönlichen und versicherungsrechtlichen Anspruchsvoraussetzungen der Betroffenen unterschiedliche Organisationen zuständig, zum Beispiel aus den Feldern des SGB III (Arbeitsförderung), V (Krankenversicherung) und VI (Rentenversicherung). Je nach persönlicher und/oder versicherungsrechtlicher Situation können unterschiedliche Träger gleichzeitig oder nacheinander involviert sein. Bei beiden Risikosituationen ist die Bearbeitung somit durch die Beteiligung unterschiedlicher sozialpolitischer Institutionen gekennzeichnet. Probleme bei der Arbeit an Schnittstellen erhöhen für die Betroffenen – ob nun Jugendliche in schwierigen Lebenslagen oder Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen – das Risiko, dass die Inklusion in das Erwerbssystem nicht gelingt oder die Exklusion dauerhaft ist.

Die Rekonstruktion der Schnittstellen-Konstellationen, Schnittstellen-Probleme und Bearbeitungsstrategien erfolgte auf der Grundlage einer Analyse der für die Bearbeitung der jeweiligen Risikosituationen relevanten Governance-Strukturen und von Expert*innen-Interviews und Gruppendiskussionen mit Fachkräften und Entscheidungsträgern in den involvierten Organisationen. Auf der Grundlage theoretischer Vorüberlegungen und einer Auswertung von Gesetzestexten sowie der einschlägigen Fachliteratur wurde ein vorläufiger Analyserahmen erarbeitet, der auf die beiden Risikosituationen angewendet und dabei weiterentwickelt wurde, so dass er auch für die Analyse anderer Risikosituationen anwendbar ist.

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden die entwickelte Heuristik zur Analyse von Schnittstellen vorgestellt (Kapitel 2) und exemplarisch auf die beiden kontrastierenden Risikosituationen angewendet (Kapitel 3 und 4). Den Abschluss bildet eine vergleichende Synthese (Kapitel 5). Ziel ist es, Schnittstellen-Konstellationen, damit einhergehende Schnittstellen-Probleme und Bearbeitungsstrategien in unterschiedlichen Risikosituationen auf der Grundlage der gemeinsamen Kategorien nicht nur systematisch abbilden zu können, sondern auch miteinander zu vergleichen. Die Heuristik soll dazu beitragen,

- die risikospezifischen Schnittstellen, Schnittstellen-Probleme und Bearbeitungsstrategien aus dem Vergleich heraus besser verstehen zu können,
- Anregungen für gezielte, vertiefte Forschung zu erhalten,
- Bedingungen der Übertragbarkeit guter Praxis benennen zu können,
- spezifische Strukturmerkmale deutscher Sozialstaatlichkeit herauszuarbeiten, die zu einem späteren Zeitpunkt als Grundlage für die Konzipierung eines internationalen Vergleichs genutzt werden können,
- Impulse zu geben für eine interdisziplinäre und politikfeldübergreifende Debatte zur Entwicklung von Strategien im Spannungsfeld zwischen Differenzierung und Integration bei der Absicherung sozialer Risiken.

2 Schnittstellen im modernen Wohlfahrtsstaat – Grundlagen der Analyse

Schnittstellen zwischen sozialstaatlichen Institutionen und die mangelnde Verzahnung von Maßnahmen zur Absicherung sozialer Risiken stellen ein Kernproblem der Sozialpolitik im modernen Wohlfahrtsstaat dar. Einleitend wird ein kurzer Überblick über die Bedeutung der Thematik der Schnittstellen gegeben – sowohl als politisches Problem in der Sozialpolitik und ihrer Implementierung als auch als Gegenstand der Sozialpolitikforschung (Abschnitt 2.1). Im Anschluss wird als konzeptionelle Grundlage für die Analyse von Schnittstellen, Schnittstellen-Problemen und Bearbeitungsstrategien ein Analyseraster dargestellt (Abschnitt 2.2). Darauf folgt eine Beschreibung der Methoden der empirischen Analyse (Abschnitt 2.3).

2.1 Sozialpolitik zwischen Differenzierung und Integration

Die Sozialpolitik im modernen Wohlfahrtsstaat wird in einem komplexen Mehrebenensystem gestaltet und implementiert, das durch Spannungsfelder von Differenzierung und Integration gekennzeichnet ist. Der deutsche Sozialstaat ist geprägt durch eine vertikale Verflechtung von Zuständigkeiten zwischen unterschiedlichen Ebenen des föderativen Systems und eine sektorale Ausdifferenzierung zwischen unterschiedlichen Politikfeldern, beispielsweise in Arbeitsmarkt-, Gesundheits-, Jugendhilfe-, Sozialhilfe- und Rentenpolitik (Döhler 2015a). Jedes dieser Politikfelder ist gekennzeichnet durch unterschiedliche sozialpolitische Institutionen, das heißt durch bestimmte Organisationen und ein Regelsystem, das deren Handeln strukturiert.

Eine allgemein anerkannte Definition der Kriterien zu Abgrenzung von Politikfeldern gibt es nicht. Ein weitgehender Konsens besteht jedoch darüber, dass sich ein Politikfeld durch bestimmte Aufgaben und durch spezifische Governance-Strukturen kennzeichnen lässt. Die Aufgaben und Strukturen unterscheiden sich von anderen, wobei teilweise die Beziehungen zwischen den Akteuren (Akteurskonstellation) sowie gemeinsame Leitbilder hervorgehoben werden (Blätte 2015, S. 97; Döhler 2015b, S. 56–58; Grunow 2003, S. 23; Loer et al. 2015, S. 9; Stöbe-Blossey 2016b, S. 165–167). Akteure können dabei sowohl (öffentliche, private oder zivilgesellschaftliche) Organisationen als auch Individuen (Führungskräfte, Mitarbeiter*innen, ehrenamtlich Engagierte) sein. Des Weiteren ist ein Politikfeld – im Gegensatz von auf bestimmte Probleme bezogene Policy-Konfigurationen – durch eine relative Stabilität gekennzeichnet.

Politikfelder sind „das Ergebnis von staatlichen Bemühungen um Problemlösungen in einer ausdifferenzierten Gesellschaft“ (Janning und Toens 2008, S. 9). Insofern ist die historisch gewachsene und von unterschiedlichen Interessen geprägte Ausdifferenzierung sozialer Risiken und der Regulierung ihrer Absicherung ein Ausdruck von Professionalisierung – aber auch von kontingenten Entwicklungen, Aushandlungsprozessen und Machtkämpfen. Die jeweils spezifischen Regelungen in den verschiedenen Büchern des Sozialgesetzbuches sollen dazu dienen, durch risikospezifische Leistungen und institutionelle Fachkompetenz die im Allgemeinen Teil (SGB I) formulierten Ziele zu erreichen:

„§ 1 SGB I Aufgaben des Sozialgesetzbuchs

(1) Das Recht des Sozialgesetzbuchs soll zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit Sozialleistungen einschließlich sozialer und erzieherischer Hilfen gestalten. Es soll dazu beitragen, ein menschenwürdiges Dasein zu sichern, gleiche Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit, insbesondere auch für junge Menschen, zu schaffen, die Familie zu schützen und zu fördern, den Erwerb des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit zu ermöglichen und besondere Belastungen des Lebens, auch durch Hilfe zur Selbsthilfe, abzuwenden oder auszugleichen.

(2) Das Recht des Sozialgesetzbuchs soll auch dazu beitragen, dass die zur Erfüllung der in Absatz 1 genannten Aufgaben erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen.“

Der erste Paragraf des SGB I formuliert also ein umfassendes Ziel – die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit. Fasst man die in Absatz 1 genannten Aspekte zusammen, so geht es normativ um die Möglichkeiten einer umfassenden und auf Selbstbestimmung basierenden Teilhabe und die Vermeidung bzw. Bearbeitung diesbezüglicher Exklusionsrisiken. Absatz 2 verweist darauf, dass es unterschiedliche soziale Dienste gibt, um das umfassende Ziel zu erreichen.

Die Ausdifferenzierung der deutschen Sozialpolitik in unterschiedliche Politikfelder, in denen diese Dienste reguliert und implementiert werden, ist somit im Sozialgesetzbuch institutionell verankert und spiegelt sich in dessen Aufteilung in unterschiedliche Rechtskreise wider, die der Absicherung von jeweils spezifischen sozialen Risiken dienen: SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende, SGB III – Arbeitsförderung, SGB V – Gesetzliche Krankenversicherung, SGB VI – Gesetzliche Rentenversicherung, SGB VII – Gesetzliche Unfallversicherung, SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe, SGB IX - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen, SGB XI – Soziale Pflegeversicherung und SGB XII – Sozialhilfe. Darüber hinaus gibt es neben dem Allgemeinen Teil (SGB I) weitere rechtskreisübergreifende Bücher (SGB IV – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung, SGB X – Verwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz).

Die besonderen Bücher des Sozialgesetzbuches enthalten Verfahrensregelungen und Rechtsansprüche auf Leistungen, die auf jeweils spezifische soziale Risiken abgestimmt sind, und Bestimmungen über Leistungsträger und -erbringer, die über die jeweils erforderliche Fachkompetenz verfügen. Für die Implementierung der Leistungen gibt es in den einzelnen Rechtskreisen unterschiedliche Trägerorganisationen: Jobcenter (SGB II), Arbeitsagenturen (SGB III), gesetzliche Krankenkassen (SGB V), die in zwei bundesweite und 14 regionale Träger aufgeteilte Deutsche Rentenversicherung (SGB VI), Berufsgenossenschaften sowie Unfallkassen und Unfallversicherungsverbände der öffentlichen Hand als Träger der gesetzlichen Unfallversicherung (SGB VII), Jugendämter (SGB VIII), Pflegekassen (SGB XI) und Sozialämter (SGB XII). In einigen Rechtskreisen wird im Hinblick auf die Zuständigkeiten unterschieden zwischen örtlichen und überörtlichen Trägern (SGB VIII und XII).

In den meisten Fällen konstituieren die besonderen Bücher des SGB Rechtskreise mit eigenen Regelungen und spezifischen Organisationen, die ggf. bei der Bearbeitung von Risikosituationen rechtskreisübergreifend zusammenarbeiten sollen. Diese Rechtskreise

sind meistens identisch mit einem Politikfeld, beispielsweise in der Jugendhilfe oder bei der Rentenpolitik. Im Politikfeld Arbeitsmarktpolitik hingegen ist die Zuweisung der Aufgaben seit den Reformen des früheren Arbeitsförderungsgesetzes (2005) in zwei Rechtskreise aufgeteilt, die jeweils eigene Trägerstrukturen aufweisen (SGB II/III). Das SGB IX (Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen) hingegen hat zwar zur Herausbildung eines eigenen Politikfeldes geführt, indem es das Leitbild umfassender Teilhabe formuliert und durch Verfahrensregelungen Akteurskonstellationen strukturiert. Darüber hinaus gibt es in diesem Feld ein breites Spektrum an feldspezifischen intermediären Organisationen, beispielsweise Arbeitsgemeinschaften von Rehabilitationsträgern und Versichertenverbänden als Interessenvertretung sowie spezialisierte Leistungserbringer wie Rehabilitationskliniken oder Berufsförderungswerke. Ein eigenen Rechtskreis konstituiert das SGB IX jedoch nicht, denn die rechtliche Kompetenz für die Planung, Bewilligung und Finanzierung wird über Verfahrensregelungen Organisationen unterschiedlicher Rechtskreise zugewiesen (SGB III, SGB V, SGB VI, SGB VIII, SGB XII). Es gibt somit keine „eigenen" Trägerorganisationen für die Implementierung des SGB IX, sondern Aufgabenzuweisungen an politikfeldexterne Akteure.

Die Ausdifferenzierung in Politikfelder und Rechtskreise dient sowohl der Sicherung klar definierter und risikospezifischer Rechtsansprüche und Leistungen als auch der Professionalisierung. Jedoch trifft die Differenzierung auf Lebenslagen, die „quer" zur institutionellen Differenzierung liegen. Individuelle Risikosituationen sind nicht selten durch die Überlagerung von unterschiedlichen sozialen Risiken gekennzeichnet. Die Sicherung von Teilhabe und die Vermeidung von Exklusion im Sinne der im SGB I formulierten umfassenden Zielsetzungen sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit erfordert in komplexen Risikosituationen eine Betrachtung, die über das einzelne soziale Risiko hinausgeht. Je komplexer die individuelle Lebenslage ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass (gleichzeitig oder nacheinander) sozialpolitische Interventionen aus unterschiedlichen Feldern und Ebenen benötigt werden und dass die handelnden Akteure sowohl die Ziele als auch die Handlungspotenziale unterschiedlicher Politikfelder beachten müssen.

Wenn eine Risikosituation nicht von einem Akteur innerhalb seiner feldspezifischen Governance-Strukturen adäquat bearbeitet werden kann oder für die Erreichung sozialpolitischer Ziele Lösungsbeiträge aus zwei (oder mehreren) Politikfeldern bzw. aus unterschiedlichen Rechtskreisen erforderlich sind, entstehen Schnittstellen zwischen unterschiedlichen Institutionen. Im Mehrebenensystem sind diese Konstellationen sowohl durch eine vertikale als auch durch eine sektorale Politikverflechtung gekennzeichnet.

Bei der Arbeit an Schnittstellen geht es also um die Integration von Vorgaben aus unterschiedlichen institutionellen Kontexten. Diese Integration muss durch Lösungsbeiträge unterschiedlicher, partiell voneinander unabhängiger sozialpolitischer Akteure geleistet werden. Deren Handeln ist zwar grundsätzlich dem allgemeinen Ziel des SGB I verpflichtet, wird aber in der Operationalisierung durch jeweils spezifische Ziele der jeweiligen Rechtskreise des SGB geprägt. Gleichzeitig erschwert die Ausdifferenzierung der Sozialpolitik die ganzheitliche Betrachtung von individuellen Risikosituationen (Dewe und Wohlfahrt 1991). Darüber hinaus können sich bei der Arbeit an Schnittstellen Schnittstellen-Probleme ergeben – unerwünschte Effekte wie Zeitverzug, Ineffizienz, Konflikte, Problemverschiebung oder Sicherungslücken. Politikfeldzuschnitte können zu einem

Kernproblem der Politikgestaltung und -implementation werden, wenn in einer Konstellation sektoraler Politikverflechtung Abgrenzungen zwischen den Akteuren, Ressortegoismen und unterschiedliche Steuerungslogiken nicht nur die Konsensfindung, sondern bereits die Kommunikation über mögliche Lösungen behindern (Grunow 2003, S. 58); die Kommunikation zwischen den Akteuren wird schon seit langem als unzureichend betrachtet (vgl. Dewe und Wohlfahrt 1991, S. 20–21).

Jeder einzelne Akteur ist in politikfeldspezifische Governance-Strukturen eingebunden. Er verfügt daher nur über eine begrenzte Problemwahrnehmung und ein durch Zuständigkeiten eingeschränktes Spektrum an Handlungsoptionen. Zwar ist offenkundig, dass der kollektive Nutzen durch kooperatives Handeln optimiert werden kann, jedoch stehen diesem Nutzen Anreize für opportunistisches Verhalten gegenüber (Raub 2010, S. 271). Das Eigeninteresse spezialisierter Akteure, beispielsweise von Verwaltungseinheiten mit einer bestimmten Aufgabenstellung, richtet sich zur Sicherung ihrer organisationalen Stabilität eher darauf, die Ziele ihrer eigenen Organisation in den Vordergrund zu stellen als mit anderen Organisationen nach gemeinsamen Lösungen zu suchen oder Ziele aus anderen Politikfeldern zu beachten (Wegrich und Štimac 2014, S. 44), auch wenn damit Potenziale für die adäquate Bearbeitung von Risikosituationen ungenutzt bleiben.

Dabei kann das organisationale Eigeninteresse darin bestehen, die eigenen Handlungsspielräume maximal auszuschöpfen, Zuständigkeiten an sich zu ziehen und den eigenen Anspruch auf die Steuerung der Problemlösung zu untermauern. Umgekehrt kann sich aus der Verantwortung für das eigene Budget ein Interesse an einer Negierung von Zuständigkeiten und einem Verweis auf andere Organisationen ergeben. So wird im Hinblick auf Entscheidungen in der Sozialversicherungspolitik ein fiskalisch motivierter „Verschiebebahnhof" konstatiert (Trampusch 2003). Angesichts der Dominanz von „vertikalen Fachbruderschaften" (Denninger et al. 1979) spiegelt sich die sektorale Abgrenzung auf der Makroebene auch in der Implementation, also in der Bearbeitung auf der Mikroebene und in den Kommunikationsbeziehungen zwischen den Organisationen auf der Mesoebene.

Angesichts dieser Probleme ist es naheliegend, die Ausdifferenzierung der Sozialpolitik in Frage zu stellen. Tatsächlich kommt es in manchen Fällen zur Herausbildung neuer Politikfelder und damit zu einer Veränderung der Rahmenbedingungen für die Bearbeitung einer Risikosituation. Dies geschieht jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen und wenn, dann in einem längerfristigen Prozess (Loer et al. 2015; Haunss und Hofmann 2015), wie sich etwa am Beispiel der Integrationspolitik beobachten lässt (Stöbe-Blossey et al. 2019). Hier wurden beispielsweise integrationspolitische Zuständigkeiten in Ministerien und Kommunen definiert und Gesetze und Programme in Bund und Ländern verabschiedet. Zudem gibt es ein breites Spektrum an zivilgesellschaftlichen Organisationen. Aber auch wenn sich ein Politikfeld mit spezialisierten Akteuren und Verfahren etabliert hat, bleibt die Realisierung integrationspolitischer Ziele auf Lösungsbeiträge unterschiedlicher Akteure beispielsweise aus der Bildungs- oder der Arbeitsmarktpolitik angewiesen. Selbst wenn es also zu einer Herausbildung neuer Politikfelder mit eigenen Governance-Strukturen kommt, werden Schnittstellen meistens nicht aufgehoben, sondern verlagert oder verändert. Die Bedeutung von Schnittstellen(-Problemen) bleibt somit bestehen.

Im sozialpolitischen Diskurs hat die Problematik der Schnittstellen in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Einerseits werden als nicht intendierte Folgen der seit den 1990er Jahren erfolgten Modernisierung des öffentlichen Sektors eine „zunehmende Fragmentierung von Verantwortungsstrukturen und die Verstärkung von Ressortegoismen“ (Kuhlmann et al. 2008) konstatiert. Andererseits gewinnt die Forderung nach Integration unterschiedlicher Leistungen an Bedeutung. Der Wohlfahrtsstaatsdiskurs (Giddens 2001; Esping-Andersen et al. 2002), hat mit seiner Kritik am nachsorgenden Sozial(versicherungs)staat zu einem Bedeutungszuwachs von Präventionsstrategien geführt, die auf eine ganzheitliche Betrachtung von Lebenslagen und Ressourcen setzen und Übergänge im Lebenslauf (Schröer et al. 2013) – als mit individuellen Weichenstellungen verbundene Risikosituationen – in den Mittelpunkt stellen. Insofern mehren sich Forderungen nach einer Integration sozialpolitischen Handelns. Als exemplarisch können die Debatten um eine „rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit“ (bspw. Bundesagentur für Arbeit) und der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD aus dem Jahre 2013 gelten, wo in einem programmatischen Absatz über „Schnittstellen zwischen den Sozialgesetzbüchern“ erklärt wird, man wolle diese „systematisch aufarbeiten und besser miteinander verzahnen“ (Bundesregierung 2013, S. 74–75).

In der Wissenschaft fehlt es jedoch bislang an systematischen Analysen von Schnittstellen, Schnittstellen-Problemen und Strategien ihrer Bearbeitung. Die Sozialpolitikforschung folgt der Ausdifferenzierung der Politikfelder: Es gibt spezifische Communities in der Forschung und zum Teil eigene Forschungsinstitute (zum Beispiel Deutsches Jugendinstitut, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Forschungsnetzwerk Alterssicherung der Deutschen Rentenversicherung); sozialpolitische Lehrbücher sind oft sektoral gegliedert (z.B. Bäcker et al. 2010), auch wenn neuere Bücher inzwischen verstärkt übergreifende Kapitel enthalten und die Akteurskonstellationen stärker thematisieren (Obinger und Schmidt 2019; Reiter 2017; Boeckh et al. 2017). Es wurden Prozesse der Interessenvermittlung auf der Makroebene, also bei der Politikformulierung, in unterschiedlichen Studien analysiert (vgl. zusammenfassend Trampusch 2003, S. 10–12), wobei konstatiert wurde, dass die Verhandlungssysteme „nicht nur gegenüber dem politischen System, sondern auch gegenüber den jeweilig anderen sozialpolitischen Teilsystemen einen gewissen Grad der Verselbstständigung“ (ebd.: 12) aufweisen. Die Mesoebene wird vor allem im Hinblick auf die Gestaltung kommunaler Sozialpolitik thematisiert. Dabei liegt der Fokus auf der Perspektive der kommunalen Selbstverwaltung und weniger auf der Implementierung von Bundesprogrammen und den lokalen Dienststellen der Sozialversicherungsträger, und es dominiert eine politikfeldspezifische Betrachtung (vgl. bspw. Dahme und Wohlfahrt 2011). Darüber hinaus gibt es – national wie international – Analysen zu Modellen, die zu einer institutionalisierten Zusammenführung der Fallbearbeitung auf der lokalen Ebene führen sollen (Heidenreich und Aurich-Beerheide 2014; vgl. bspw. Sozialagenturen: Brülle und Reis 2002; für den europäischen Vergleich: Minas 2014; für den US-amerikanischen Vergleich: Pindus et al. 2004). In der politikwissenschaftlichen Diskussion zur Politikverflechtung steht im Vordergrund – basierend auf den grundlegenden Arbeiten von Fritz Scharpf (1976) – die vertikale Dimension, also die Verflechtung zwischen den Ebenen des föderativen Systems, die als Kennzeichen des kooperativen Föderalismus in Deutschland gilt. Thematisiert werden dabei Effizienz- und

Demokratiedefizite, die durch die Beteiligung unterschiedlicher Ebenen und die damit einhergehende unklare Zuordnung von Verantwortlichkeiten entstehen, und die Beschränkung der Handlungsfähigkeit durch die „im internationalen Vergleich einmalige Kombination von Konsensföderalismus und Konkurrenzdemokratie“ (Scharpf 2009, S. 8; vgl. auch Lehmbruch 1976). Sektorale Politikverflechtung wird hingegen nicht als grundsätzlich problematisch betrachtet; vielmehr werden die Chancen hervorgehoben: „Im Idealfall schließen sich also die von einem Problem betroffenen Akteure zusammen, überprüfen den gesamten Möglichkeitsraum und treffen eine den Gesamtnutzen maximierende Entscheidung.“ (Bönker 2008, S. 318) Die Analyse von Interdependenzen zwischen Politikfeldern und der Mechanismen ihrer Bearbeitung gilt jedoch als eine bislang eher wenig beachtete Thematik, so dass Erkenntnisse darüber fehlen, welche Faktoren der Nutzung der Chancen entgegenstehen und welche Faktoren dazu beitragen könnten, dem „Idealfall“ näher zu kommen.

Dies ist nicht nur angesichts des hohen Stellenwerts des Themas in der politischen Diskussion erstaunlich; auch die Politikwissenschaft ist „schnell dabei, von der Politik eine bessere Abstimmung von Teilpolitiken zu fordern“ (Bönker 2008, S. 315). Die Erkenntnis über die Bedeutung der Fragestellung ist auch keineswegs neu: Bereits in den 1990er Jahren wurde in Debatten zur Policy-Forschung darauf hingewiesen, dass die Art und die Intensität der Verflechtungen zwischen Politikbereichen Einfluss darauf hat, „ob ein Problem thematisiert wird und welche Lösungsalternativen dafür zur Verfügung stehen“ (Grande und Schneider 1991) und dass Verflechtungen daher einer größeren Beachtung bedürfen (vgl. zusammenfassend Bönker 2008, S. 315–316; Héritier 1993). Auf der Grundlage von aktuellen Arbeiten zur Problemlösungsfähigkeit des modernen Staates stellen Wegrich und Štimac (2014, S. 41) zusammenfassend fest: „Coordination is a long-standing concern in public administration and executive government.“

Im Fokus sowohl der Sozialpolitikforschung als auch der politikwissenschaftlichen Analysen zu Verflechtungen steht vor allem die Makroebene. Kaum beachtet wurde in der deutschen Forschung bislang die Frage des Umgangs mit Schnittstellen im Handlungsvollzug der Fallbearbeitung, also die Handlungslogik der einzelnen Akteure und ihre Kommunikation untereinander (siehe aber international: Heidenreich und Rice 2016; Kazepov 2010). In der Fallbearbeitung manifestiert sich jedoch die Sozialpolitik gegenüber den Bürger*innen (Lipsky 1980). Vor allem aber ist eine ganzheitliche Regulierung auf der Makroebene, die Schnittstellen vollkommen vermeiden würde, aufgrund der notwendigen Professionalisierung der Leistungen aus verschiedenen Hilfesystemen nicht realisierbar; auch im Zusammenhang mit den Anmerkungen zu den Auswirkungen der Entstehung neuer Politikfelder wurde bereits deutlich, dass die Möglichkeiten, Schnittstellen aufzuheben, begrenzt sein dürften.

Die lebenslagenorientierte Abstimmung und die Integration müssen daher – vor dem Hintergrund der auf der Makroebene gesetzten Rahmenbedingungen, die durch organisationale Arrangements auf der Mesoebene konkretisiert werden – in der Bearbeitung von Risiken geleistet werden. Hier ist zu konstatieren, dass in den verschiedenen Büchern des Sozialgesetzbuchs durchaus Rechtsnormen zur Abstimmung und Integration verankert sind (vgl. bspw. Münder 2012), die jedoch in der Verwaltungspraxis nicht immer und nur unter bestimmten Voraussetzungen umgesetzt werden (vgl. Stöbe-Blossey 2016b). Daher

ist der Umgang mit Schnittstellen auf der Mikroebene von hoher Bedeutung für die Weiterentwicklung des Sozialstaats, auch vor dem Hintergrund, eine Teilhabe von Bürger*innen in unterschiedlichen Lebenslagen zu ermöglichen. An dieser Verflechtung von Institutionen auf unterschiedlichen Ebenen setzt das Projekt SoPoDI an.

2.2 Analyseraster

Die Untersuchung basierte auf einem Forschungsdesign, das sich konzeptionell am Ansatz einer politikorientierten Verwaltungsanalyse (Grunow 2003) orientiert. Die politikorientierte Verwaltungsanalyse verknüpft Konzepte der Politikfeldanalyse, der Policy-Analyse und der Implementationsforschung. Bezüglich der Politikfeldanalyse geht es darum, „die spezifischen Akteurskonstellationen (politische, administrative und gesellschaftliche Akteure), ihre Austauschbeziehungen sowie die Beiträge der öffentlichen Verwaltung zur Problemlösung zu erfassen“ (ebd.: 27). Die Policy-Analyse untersucht Politiken, also Herangehensweisen zur Beherrschung von gesellschaftlichen Problemen. Die Perspektive der Policy-Analyse kommt hier vor allem bei der Rekonstruktion der Inhalte der Strategien zur Bearbeitung der ausgewählten Risiken zum Tragen. Die Implementationsforschung schließlich betrifft die Frage der „Umsetzung der policies in praktische alltägliche Entscheidungen, Dienstleistungen und Eingriffsmaßnahmen“ (ebd.) und somit die Bedeutung der verschiedenen Akteure und ihrer Kommunikationsbeziehungen für die Realisierung von Zielen.

Im Folgenden wird zunächst eine Typisierung von Schnittstellen-Konstellationen vorgestellt (Unterabschnitt 2.2.1), die am Institut Arbeit und Qualifikation in einem Projekt zur Analyse der Koordinationsmechanismen zwischen Akteuren vorbeugender Sozialpolitik bei der Berufsorientierung für jugendliche Flüchtlinge (Stöbe-Blossey et al. 2019) erarbeitet und im Projekt SoPoDI weiterentwickelt wurde: Transition, Interferenz und Diffusion (Abbildung 1). Die unterschiedliche Verteilung der Verantwortung für die Bearbeitung einer Risikosituation in diesen drei Konstellationen kann zu jeweils spezifischen Schnittstellen-Problemen führen und erfordert unterschiedliche Bearbeitungsstrategien.

Im Projekt SoPoDI wurde darauf aufbauend ein Analyseraster entwickelt (Unterabschnitt 2.2.2), das eine differenzierte Analyse von Schnittstellen, Schnittstellen-Problemen und Bearbeitungsstrategien im Mehrebenensystem ermöglichen soll. Das Grundgerüst des Analyserasters besteht in der Unterscheidung zwischen den beiden Dimensionen „Strukturen“ und „Prozesse“ sowie zwischen der Makro-, Meso- und Mikroebene, also zwischen den Rahmenbedingungen, den organisationalen Arrangements und der Bearbeitung von Risikosituationen im konkreten Einzelfall.

Die Schnittstellen-Konstellationen sind auf der Makroebene in den Rahmenbedingungen angelegt und können zum Teil durch Arrangements auf der Mesoebene modifiziert werden. Auf der Basis des Konzepts des akteurszentrierten Institutionalismus (vgl. Scharpf 2000) wird allerdings davon ausgegangen, dass diese Rahmenbedingungen die Spielräume für das Handeln der einzelnen Akteure auf der Meso- und der Mikroebene zwar vorstrukturieren, aber nicht vollständig bestimmen. Bei den empirischen Erhebungen steht daher die Frage im Fokus, durch welche Vorgaben die Arbeit an Schnittstellen gesteuert wird, wie die Akteure mit den Vorgaben der Makroebene umgehen und die Arbeit

an Schnittstellen in der Praxis gestalten. In der Auswertung geht es dann darum zu analysieren, welche Faktoren die Arbeit an Schnittstellen beeinflussen und welche Potenziale für die Lösung von Schnittstellen-Problemen sich ermitteln lassen.

2.2.1 Typisierung von Schnittstellen-Konstellationen

Bei der Typisierung von Schnittstellen wird zwischen drei Konstellationen unterschieden: *Transition*, *Interferenz* und *Diffusion*. Bei einer *Transition* entstehen Schnittstellen durch einen Wechsel der zuständigen Institution. Dieser Wechsel kann sich durch Übergänge in der Biografie oder durch Veränderungen im Rechtsstatus ergeben. Er kann Personen betreffen, die aufgrund ihrer Risikosituation bereits eine Förderung erhalten, er kann sich aus Veränderungen in der Risikosituation ergeben oder dadurch, dass – beispielsweise aufgrund bestehender Kontakte – eine Anfrage bei einer Organisation gestellt wird, die für die spezifische persönliche Situation nicht zuständig ist. Eine *Transition* kann sich also während einer bereits laufenden Förderung ergeben oder durch eine Klärung von Zuständigkeiten vor dem Beginn einer Förderung erfolgen. Es gibt *Transitionen*, die unvermeidbar sind – dies gilt beispielsweise für den Wechsel von der Schule in die berufliche Ausbildung. Außerdem entstehen *Transitionen* jedoch durch institutionelle Festlegungen. Dies gilt beispielsweise für den Eintritt der Volljährigkeit; die Vollendung des 18. Lebensjahres führt deshalb zu *Transitionen*, weil sich mit dem Überschreiten dieser Altersgrenze Rechte, Pflichten und Ansprüche verändern. Teilweise werden *Transitions*-Schnittstellen durch detaillierte Regelungen geschaffen. Wenn sich etwa im Prozess der Arbeitsvermittlung herausstellt, dass eine arbeitsuchende Person eine Rehabilitationsmaßnahme benötigt, muss anhand ihrer versicherungsrechtlichen Voraussetzungen geprüft werden, welcher Träger für die Bewilligung, Planung und Finanzierung zuständig ist, so dass ggf. eine *Transition* von der Zuständigkeit der Arbeitsagentur zu einer anderen Institution erfolgt, bevor eine Förderung beginnen kann. Jugendliche, deren Eltern im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende SGB -II-Leistungen beziehen, werden als Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft in der Phase des Übergangs von der Schule in Ausbildung ebenfalls vom Jobcenter betreut; bei Arbeitsaufnahme der Eltern endet diese Betreuung, so dass die Jugendlichen sich dann bei Bedarf an die Arbeitsagentur (SGB III) wenden können. Während es im ersten Beispiel um einen Zuständigkeitswechsel vor Beginn der Förderung geht, findet dieser Wechsel im zweiten Beispiel während einer bereits laufenden Förderung statt.

Schnittstellen-Probleme bei *Transitionen* können hier für die Adressat*innen darin bestehen, dass es zu inhaltlichen Brüchen, zu Lücken oder zu Verzögerungen in der Leistungserbringung kommt. Vermieden werden können diese Probleme durch eine *sukzessive* Bearbeitungsstrategie, mit der eine Überleitung von Fällen in eine andere Institution sichergestellt wird, so dass die neu zuständigen Akteure an die Arbeit der vorher zuständigen Akteure anknüpfen können.

Die Definition der Konstellationen *Interferenz* und *Diffusion* geht auf Kategorien zurück, die Wegrich und Štimac (2014, S. 45–46) als „overlap“ und „underlap“ bezeichnen. Die Unterscheidung zwischen beiden Konstellationen wird dabei vor allem an der Frage festgemacht, inwieweit ein Thema als Kernauftrag im Fokus einer Organisation steht – wie

stark es also in der Aufgabenstruktur verankert und mit den (in den zugrundeliegenden Gesetzen definierten und in der Praxis gelebten) Zielen der Organisation verbunden ist.

Eine *Interferenz*-Konstellation entsteht demnach, wenn es potenziell zwei oder mehr Akteure aus unterschiedlichen Politikfeldern bzw. Rechtskreisen gibt, die – oft gleichzeitig – die Verantwortung für die Bearbeitung einer individuellen Risikosituation übernehmen können oder müssen und dabei auf der Basis ihrer jeweils spezifischen organisationalen Ziele von einem Anspruch auf Gestaltung und Beteiligung ausgehen. Dabei kann die Bedeutung dieser Risikosituation für die einzelnen Organisationen durchaus asymmetrisch sein; auch die Entscheidungsbefugnisse können ungleich verteilt sein. Probleme liegen vor allem in den unterschiedlichen Orientierungen der beteiligten Akteure bei der Bearbeitung der Risikosituation: „However, these organisations approach the same issue from different perspectives and follow – to some extent – different objectives." (ebd.: 46) Gerade, wenn ganzheitlich angelegte und komplexe Förderstrategien intendiert sind, können potenziell mehrere Organisationen mit im Detail durchaus unterschiedlichen Interessen involviert sein. Lösungen können sind durch eine *simultane* Bearbeitungsstrategie möglich, indem die Akteure sich abstimmen und komplementäre Leistungen erbringen.

Wenn bei zwei oder mehr beteiligten Organisationen die Bearbeitung einer Risikosituation als Kernauftrag verstanden wird und die Organisationen unterschiedliche Ziele verfolgen, ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass Konflikte zwischen den Akteuren oder Widersprüche in der Bearbeitung entstehen. So steht beispielsweise die möglichst zeitnahe Beendigung von Hilfsbedürftigkeit im Zentrum des SGB II, das – im Selbstverständnis und in der öffentlichen Wahrnehmung stark mit der Programmatik des Förderns und Forderns verknüpft ist, und ein Blick auf die Entstehungsgeschichte zeigt, dass die Jobcenter 2005 im Kontext dieser Programmatik stehenden Arbeitsmarktreformen und eigens zur Implementierung des SGB II gegründet wurden. Die Jugendhilfe hingegen ist geprägt von einem Selbstverständnis, das vor allem auf Freiwilligkeit und Unterstützung der Persönlichkeitsentwicklung ausgerichtet ist. Dieses Selbstverständnis wurde 1990 als Ergebnis von Reformdiskussionen im Kinder- und Jugendhilfegesetz (dem SGB VIII) verankert. Das SGB VIII löst damit das in der Weimarer Republik entstandene Jugendwohlfahrtsgesetz ab; es knüpft zwar – beispielsweise mit den Jugendämtern als zentrale Organisation – an dessen Strukturen an, markiert aber mit der Betonung freiwillig zu nutzender Angebote sozialpädagogischer Unterstützung gegenüber hoheitlichen Aufgaben eine Abkehr von dem früher vorherrschenden Verständnis von Kontrolle und Fürsorge. Die Bearbeitung der Risikosituation von exklusionsgefährdeten Jugendlichen betrifft also den Kernauftrag der Organisationen beider Rechtskreise – mit höchst unterschiedlichen Orientierungen, deren Bedeutung für das Selbstverständnis der jeweiligen Organisation nicht nur anhand der in den jeweiligen Gesetzen formulierte Ziele, sondern auch anhand der Entstehungsgeschichte klar wird.

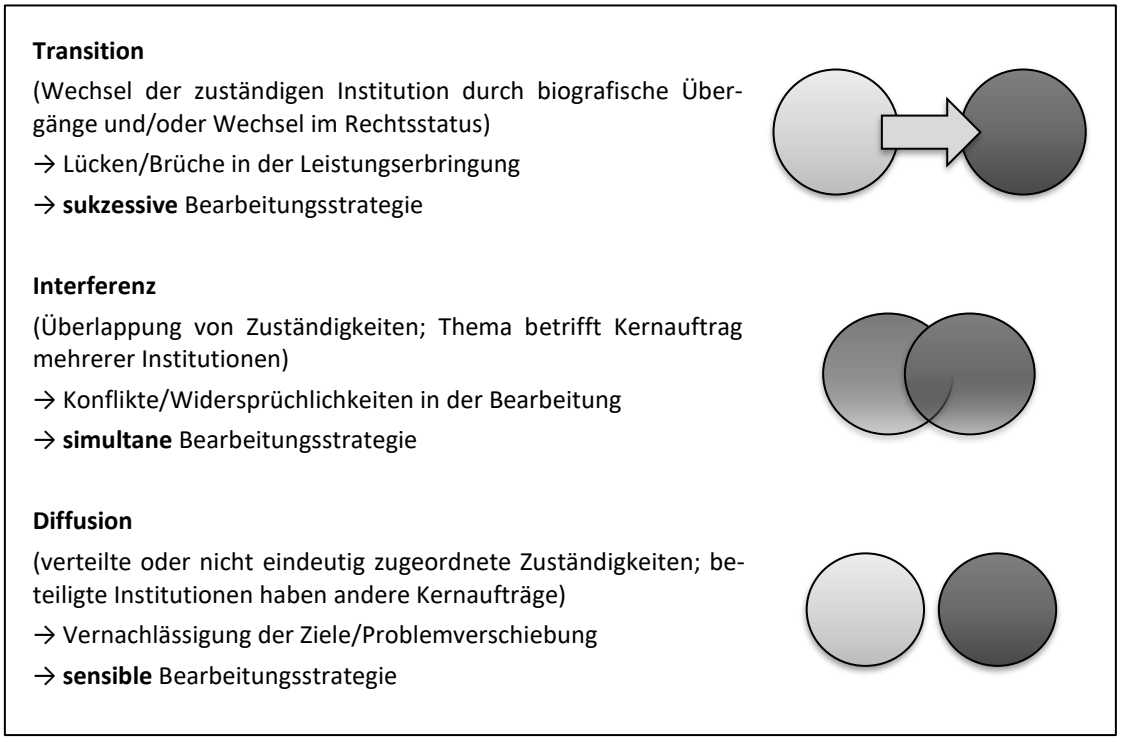
Bei einer *Diffusion* fehlt eine solche enge Verknüpfung zwischen einem Ziel und einer für dessen Implementierung zuständigen Organisation. Schnittstellen ergeben sich vor allem daraus, dass Akteure Ziele beachten sollen, die in einem anderen institutionellen Kontext formuliert werden. Diese Schnittstellen-Konstellation zeigt sich dann, wenn die Verantwortung für die Umsetzung von Zielen nicht eindeutig zugeordnet oder auf Organisationen anderer Politikfelder verteilt ist. Wegrich und Štimac (2014, S. 45) sprechen

in diesem Zusammenhang von „issues that are usually considered as being of general interest but no department considers them as being at the core of its task structure and organisational mission“. Als Beispiel für die Konstellation der *Diffusion* benennen sie klassische Querschnittsaufgaben – beispielsweise Gleichstellung oder Integration von Migrant*innen. Gleichstellungs- oder integrationspolitische Zielsetzungen sollen von Akteuren verschiedener Politikfelder beachtet werden, was zum Teil auch Eingang in gesetzliche Regelungen und andere Programme gefunden hat, aber nicht zum „eigentlichen“ Kern von Aufgaben und Selbstverständnis der jeweiligen Organisationen gerechnet wird. So gibt es ein breites Spektrum von integrationspolitischen Programmen, die im Politikfeld Schule oder von Trägern der Arbeitsmarktpolitik implementiert werden – beispielsweise Programme zur Förderung des Spracherwerbs oder spezielle Maßnahmen zur Berufsvorbereitung von Geflüchteten (vgl. Stöbe-Blossey et al. 2019). Vor allem aber sollen die Organisationen dieser Politikfelder die integrationspolitische Zielsetzung bei der Wahrnehmung ihrer Regelaufgaben beachten und im Sinne einer inklusiven Gestaltung Zugewanderte in allgemeine Schulklassen oder in allgemeine Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik integrieren. In der Praxis ist zwar oft ein hohes Maß an Engagement der beteiligten Akteure für integrationspolitischen Zielsetzungen zu beobachten; Kernauftrag der Schule bleibt jedoch die allgemeine Bildung, Kernauftrag der Arbeitsmarktpolitik der Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt, und die Handlungslogik der Organisationen ist politikfeldspezifisch geprägt.

In *Diffusions*-Konstellationen ist es also möglich, dass die handelnden Akteure sich vorrangig an ihrem politikfeldspezifischen Kernauftrag und der damit verbundenen Handlungslogik orientieren. Auf diese Weise kann es dazu kommen, dass das in anderen institutionellen Kontexten formulierte Ziel vernachlässigt und die Verantwortung für die Zielerreichung eher bei anderen Akteuren verortet wird. Lösungen können hier durch eine für die jeweiligen Ziele *sensible* – also die Ziele aus einem anderen institutionellen Kontext berücksichtigende – Bearbeitungsstrategie ermöglicht werden.

Betrachtet man die Sozialpolitik, so ist sie bereits in ihren grundlegenden Strukturen durch eine Konstellation der *Diffusion* gekennzeichnet – die Umsetzung der im SGB I formulierten übergreifenden Zielsetzung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherung erfolgt in unterschiedlichen Politikfeldern mit jeweils spezifischen Governance-Strukturen, Leitbildern und Akteurskonstellationen. Auch die Bearbeitung des mit einer Gefährdung der Erwerbsfähigkeit verbundenen Exklusionsrisikos ist durch eine solche Konstellation gekennzeichnet: Das SGB IX beinhaltet ein umfassendes Teilhabeziel für Menschen mit (vorhandener oder drohender) Behinderung, legt Verfahrensregelungen fest und weist den Organisationen in unterschiedlichen Politikfeldern die Verantwortung für die Implementierung zu. Es gibt also keine spezialisierte Organisation, deren Kernauftrag in der Erreichung des im SGB IX definierten Teilhabeziels bestehen würde. Die einzelnen mit der Bearbeitung der Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit befassten Organisationen sind zwar grundsätzlich dem Teilhabeziel des SGB IX verpflichtet – konkretisiert wird dieses Ziel jedoch in den einzelnen Rechtskreisen unterschiedlich, und es ist davon auszugehen, dass die Arbeit der Organisationen durch die Kernaufträge ihrer jeweiligen Rechtskreise geprägt ist.

Abbildung 1: Typen von Schnittstellen, möglichen Problemen und Lösungsstrategien



Quelle: eigene Darstellung nach Köhling und Stöbe-Blossey 2018.

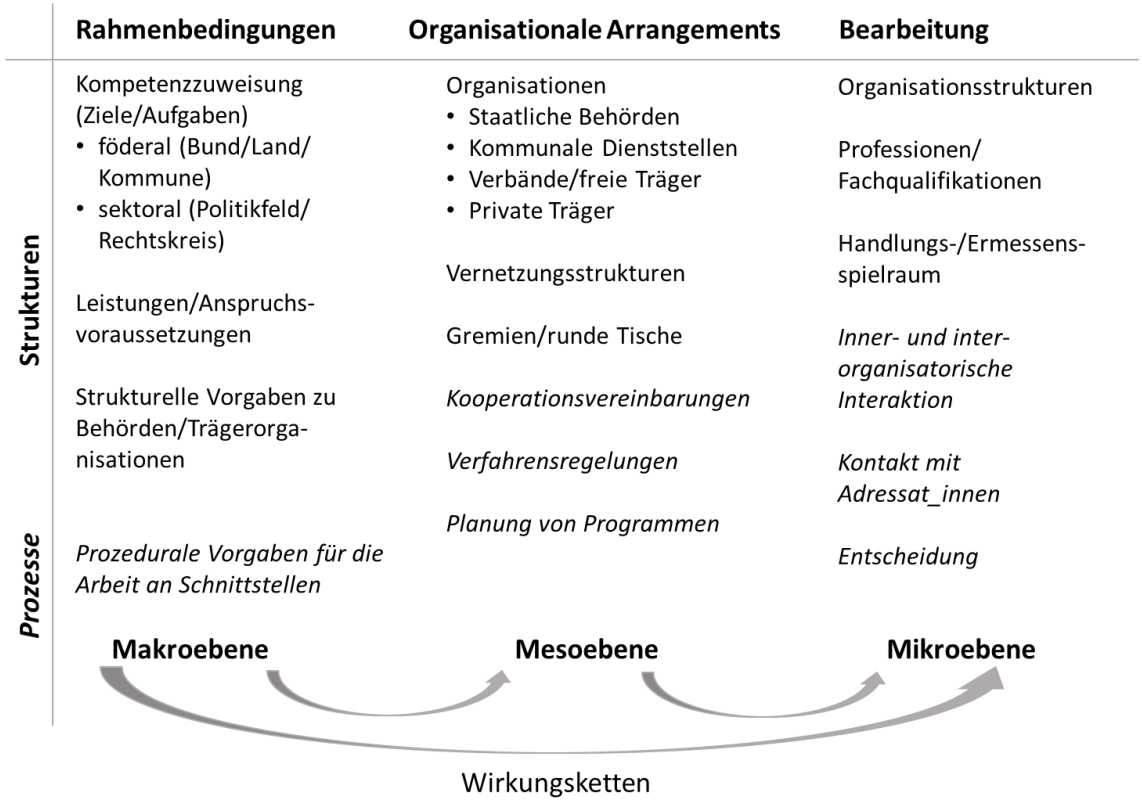
Welche Schnittstellen-Konstellationen die Bearbeitung einer Risikosituation prägen, kann über eine Analyse der auf der Makroebene formulierten Rahmenbedingungen identifiziert werden. Aus dieser Analyse können im Sinne des akteurzentrierten Institutionalismus auch Hypothesen über mögliche Schnittstellen-Probleme abgeleitet werden. Im Hinblick auf die Mesoebene ist dann zu fragen, ob und ggf. wie diese Schnittstellen-Konstellationen modifiziert werden, welche Handlungsspielräume auf der Mesoebene bestehen und ob und wie diese Handlungsspielräume genutzt werden, um Lösungen für potenzielle Schnittstellen-Probleme zu fördern. Bezogen auf die Mikroebene geht es um die empirische Analyse der Frage, wie sich die Arbeit an Schnittstellen auf der Mikroebene tatsächlich gestaltet, welche Schnittstellen-Probleme in der Praxis tatsächlich auftreten und welche Lösungen praktiziert werden.

2.2.2 Analyse von Schnittstellen im Mehrebenensystem

Zur Analyse von Schnittstellen wurde ein Analyseraster entwickelt (Abbildung 2), das zunächst auf theoretischen Annahmen und vorhandenen Kenntnissen über für die Bearbeitung von Risikosituationen relevanten Strukturen und Prozessen basiert. Die vorläufige Fassung wurde dann für die Rekonstruktion von Schnittstellen und (potenziellen) Schnittstellen-Problemen bei den beiden ausgewählten Risikosituationen genutzt und in

einem iterativen Prozess vor dem Hintergrund von Zwischenergebnissen weiterentwickelt. Als Resultat wird im Folgenden ein Raster vorgestellt, das auch für andere Risikosituationen genutzt werden kann.[1]

Abbildung 2: Analyseraster zur Analyse von Schnittstellen im Mehrebenensystem



Quelle: eigene Darstellung.

Um die Arbeit an Schnittstellen in unterschiedlichen Konstellationen zu rekonstruieren, geht es zunächst darum, die *Rahmenbedingungen* auf der *Makroebene* zu systematisieren, die für die *Bearbeitung* einer Risikosituation relevant sind, und dann zu fragen, wie diese *Rahmenbedingungen* die Beziehungen zwischen den Organisationen auf der *Mesoebene* und die konkrete Arbeit an Schnittstellen auf der *Mikroebene* beeinflussen.

Die drei Ebenen der *Rahmenbedingungen*, *organisationalen Arrangements* und der *Bearbeitung* bestehen nicht unabhängig voneinander, sondern sind über eine doppelte Wirkungskette miteinander verknüpft: Zum einen müssen die auf der *Makroebene* vorgegebenen *Rahmenbedingungen* sowohl bei der Gestaltung der *organisationalen Arrangements* auf der *Mesoebene* als auch unmittelbar bei der *Bearbeitung* auf der *Mikroebene* beachtet werden. Zum anderen werden Vorgaben der *Makroebene* auf der *Mesoebene*

[1] Hinweis zur Darstellung: Die Begriffe aus dem Analyseraster werden in den folgenden Ausführungen kursiv geschrieben. Durch diese Hervorhebung soll die Orientierung im Analyseraster erleichtert werden.

unterschiedlich konkretisiert, so dass die *organisationalen Arrangements* die Arbeit auf der *Mikroebene* in unterschiedlicher Weise vorstrukturieren (Stöbe-Blossey 2016b, S. 176–177). Die *Rahmenbedingungen* wirken also auf doppeltem Wege auf die *Bearbeitungsebene* ein – über direkte Vorgaben und vermittelt über Arrangements auf der *Mesoebene*. Dabei können sich *Strukturen* und *Prozesse* der *Meso-* und *Makroebene* positiv, neutral oder auch negativ auf eine Arbeit an Schnittstellen auf der Ebene der *Bearbeitung* auswirken.

Bei der Entwicklung der Kategorien für die Analyse der *Makroebene* wird von einem feldtheoretischen Zugang ausgegangen. Die Feldtheorie nimmt die Umwelt eines Entscheidungskontextes in den Blick (Fligstein und McAdam 2011) und beschreibt den Raum einer für ein bestimmtes soziales Thema relevanten Akteurskonstellation. Das strategische Handlungsfeld ist gekennzeichnet durch das Thema („what is at stake"), unter Rückbezug auf ein bestimmtes Set an Regeln („set of rules") sowie eine spezifische Auswahl an Akteuren („set of actors", ebd.). Weder die Regeln noch die Akteure eines strategischen Handlungsfeldes bilden ein aufeinander abgestimmtes Ganzes. Die Abstimmung ergibt sich erst in der Interaktion, die durch gegensätzliche Interessen, unterschiedliche Ressourcen und divergierende Handlungslogiken gekennzeichnet ist. Die Abstimmung und deren Ergebnisse sind potenziell instabil und veränderbar. Sie sind auch nicht immer bzw. in allen Aspekten funktional, sondern können auch nicht-intendierte Nebenfolgen aufweisen. Insofern trägt die Theorie der Strategic Action Fields dazu bei, die Fragmentierung sozialpolitischen Handelns zu erklären (Øverbye et al. 2010; Bogedan et al. 2009).

Die Betrachtung der ***Rahmenbedingungen*** beinhaltet im Wesentlichen eine Auswertung der rechtlichen Grundlagen für die Governance-*Strukturen* in den für die *Bearbeitung* einer Risikosituation relevanten Politikfeldern. Über die Analyse der Governance-*Strukturen* lassen sich die für die *Bearbeitung* einer Risikosituation relevanten Schnittstellen-Konstellationen identifizieren.

Die Analyse umfasst zunächst eine differenzierte Beschreibung von gesetzlichen Vorgaben zur *Kompetenzzuweisung*, verbunden mit einer Identifizierung der zugrundeliegenden *Ziele* und der damit einhergehenden *Aufgaben*. Die *Ziele* werden oft in den Einleitungen der jeweiligen Gesetze festgehalten und prägen das Verständnis der jeweiligen Organisationen über ihren Kernauftrag; die einzelnen *Aufgaben* sind in den Gesetzen unterschiedlich detailliert geregelt. Bei der Analyse sind sowohl die *föderalen* als auch die *sektoralen* Aspekte der *Kompetenzzuweisung* zu berücksichtigen.

	Rahmenbedingungen
Strukturen	**Kompetenzzuweisung (Ziele/Aufgaben)** - **föderal** - **sektoral** **Leistungen/ Anspruchsvoraus-Setzungen**
Prozesse	**Strukturelle Vorgaben: Behörden/Trägerorganisationen** ***Prozedurale Vorgaben zur Arbeit an Schnittstellen***

Darauf aufbauend ist zu fragen, welche konkreten *Leistungen* für die *Bearbeitung* einer Risikosituation vorgesehen und wie die *Anspruchsvoraussetzungen* definiert sind, welche die Adressat*innen erfüllen müssen, um einen Zugang zu *Leistungen* zu erhalten. Des Weiteren enthalten Gesetze sowohl *strukturelle* als auch *prozedurale Vorgaben*.

Die *strukturellen* Vorgaben betreffen den Aufbau von *Behörden und Trägerorganisationen* und damit die Vorgaben für die Strukturierung der *Mesoebene*. Bei der Kategorie der *prozeduralen Vorgaben* geht es um die Frage, ob und ggf. wie in Gesetzen Regelungen für die Arbeit an Schnittstellen getroffen werden. Neben Gesetzen sind dabei auch Förderprogramme in die Betrachtung einzubeziehen.

	Organisationale Arrangements
Strukturen	**Organisationen**
	Vernetzungsstrukturen
	Gremien/Runde Tische
Prozesse	***Kooperationsvereinbarung***
	Verfahrensregelungen
	Planung von Programmen

Die ***organisationalen Arrangements*** stehen im Zentrum der Analyse der *Mesoebene*. Hier ist zunächst zu beschreiben, welche *Organisationen* auf der Grundlage der *strukturellen Vorgaben* der *Makroebene* mit der *Bearbeitung* der Risikosituation und der Konkretisierung der vorgesehenen *Leistungen* befasst sind. Dabei kann es sich um staatliche Behörden, Dienststellen von Städten, Gemeinden und Kreisen, Verbände, Vereine, private Unternehmen oder freiberuflich tätige Personen handeln. Dabei können höchst unterschiedliche Akteurskonstellationen identifiziert werden, wie einige Beispiel zeigen: In einigen Gesetzen – wie im Rentenrecht (SGB VI) – sind die zuständigen *Organisationen* hoheitlich gesetzt klar definiert, in anderen Gesetzen ist zwar der Organisationstyp vorgegeben, jedoch können – wie bei der Krankenversicherung (SGB V) – unterschiedliche *Organisationen* dieses Typs in Konkurrenz zueinander treten. In anderen Fällen eröffnet das Gesetz unterschiedliche Möglichkeiten zur Gestaltung; so kann das Jobcenter (SGB II) als kommunale Dienststelle oder als gemeinsame Einrichtung von Kommune und Arbeitsagentur verfasst sein. Zum Teil gibt es eine hierarchisch aufgebaute Trägerstruktur – im Rechtskreis des SGB III gibt es beispielsweise die Bundesagentur für Arbeit als Zentrale, auf einer mittleren Ebene Regionaldirektionen mit einer Zuordnung zu Bundesländern und die Arbeitsagenturen auf der lokalen Ebene der regionalen Agenturbezirke. In den Rechtskreisen des SGB VIII und SGB XII sind je nach Bundesland unterschiedlich geregelte überörtliche und örtliche Träger vorgesehen. Örtliche Träger sind in diesen Fällen die Jugend- und Sozialämter auf kommunaler Ebene, Dienststellen also, die in die Verwaltung von Städten, Gemeinden oder Kreisen eingebunden sind. Für die meisten Rechtskreise des SGB gibt es hingegen eigene Organisationen. Sie sind Körperschaften des öffentlichen Rechts, die eine regionalisierte *Struktur* haben wie im SGB III oder nach an-

deren Kriterien gegliedert beispielsweise nach Wirtschaftszweigen im Falle der Berufsgenossenschaften (SGB VII) oder Mitgliedschaften (SGB V). Die regionalen Zuständigkeiten dieser Organisationen stimmen in den meisten Fällen nicht mit kommunalen Grenzen überein, sondern umfassen größere Gebiete.

Zur Umsetzung der im SGB vorgesehenen Leistungen können die Träger in vielen Fällen andere Dienstleister hinzuziehen, die nicht-staatliche Organisationen, sondern gemeinnützige oder gewinnorientierte Organisationen sind. Die Rolle von nicht-staatlichen Organisationen, die Leistungen für die staatlichen Organisationen anbieten und umsetzen, gestaltet sich in den einzelnen Politikfeldern höchst unterschiedlich. Teilweise ist diese Rolle – wie die Funktion von freien Trägern in der Jugendhilfe (SGB VIII) gemäß dem Subsidiaritätsprinzip – im Gesetz geregelt, aber regional unterschiedlich ausgestaltet. In vielen Fällen besteht eine Mitwirkung von Verbänden (bspw. Wohlfahrts- oder Berufsverbänden) an der Steuerung der Körperschaften öffentlichen Rechts im Rahmen von Selbstverwaltungsorganen. Darüber hinaus gibt es freiberufliche und privat-gewerbliche Leistungserbringer; so sind beispielsweise im Politikfeld „Gesundheit“ (SGB V) freiberufliche Ärzt*innen, Therapeut*innen und Krankenhäuser in unterschiedlicher öffentlicher, gemeinnütziger und privater Trägerschaft von großer Bedeutung; in der Pflege (SGB XI) gibt es neben verbandlichen Anbietern auch privatwirtschaftliche Pflegedienste und stationäre Einrichtungen .

Bei der Beschreibung der *Mesoebene* wird der Blick also zunächst auf das Spektrum der *Organisationen* gerichtet, die an der *Bearbeitung* der jeweiligen Risikosituation beteiligt sein können. Im nächsten Schritt geht es um das Zusammenwirken dieser *Organisationen* bei der Arbeit an Schnittstellen. Dazu sind sowohl *Strukturen* als auch *Prozesse* zu beachten.

Vernetzungsstrukturen finden sich vor allem auf lokaler Ebene. Das heißt, sie sind vor allem für Risikosituationen relevant, an deren *Bearbeitung* kommunale Dienststellen und regionalisierte Organisationen beteiligt sind. Bund und Länder fördern häufig lokale Netzwerke, um eine kooperative Arbeit an Schnittstellen zu initiieren und zu unterstützen. Beispielhaft für eine Bundesförderung sind etwa die Netzwerke Frühe Hilfen[2], die die Zusammenarbeit von Fachkräften aus den Feldern „Gesundheit“ und „Kinder- und Jugendhilfe“ stärken sollen, um Familien frühzeitig den Zugang zu passgenauen und aufeinander abgestimmten Leistungen zu ermöglichen. Die Arbeit auf lokaler Ebene wird über das Nationale Zentrum Frühe Hilfen, eine Bundesstiftung und Koordinierungsstellen auf der Ebene der Bundesländer fachlich und finanziell unterstützt. Als Beispiel für Vernetzungsprogramme auf Landesebene ist das nordrhein-westfälische Landesprogramm „Kein Abschluss ohne Anschluss“ (KAoA)[3] zu nennen, in dem Standardelemente (wie Potenzialanalysen und Schüler*innen-Praktika) für die berufliche Orientierung von Jugendlichen definiert, kommunale Koordinierungsstellen gefördert und die Einrichtung

[2] https://www.fruehehilfen.de/grundlagen-und-fachthemen/netzwerke-fruehe-hilfen/

[3] Weitere Informationen zum Landesprogramm „Kein Anschluss ohne Abschluss“ (KAoA) in NRW unter: https://www.mags.nrw/uebergang-schule-beruf-startseite

von lokalen Steuerungskreisen mit unterschiedlichen Akteuren beispielsweise aus der Arbeitsmarktpolitik, der Jugendhilfe, dem Bildungsbereich und der Wirtschaft initiiert werden.

Die Beispiele zeigen, dass mit Hilfe von Förderprogrammen sowohl die *Strukturen* als auch die *Prozesse* von Netzwerken beeinflusst werden können. In anderen Fällen geht die Entwicklung derartiger *Strukturen* und *Prozesse* auf lokale Initiativen zurück. In jedem Fall sind Netzwerke als soziale Systeme zu verstehen und „müssen sich durch und als Kommunikation reproduzieren und verändern" (Holzer und Fuhse 2010, S. 314). Auch wenn zum Teil durch Bundes- oder Landesförderungen ein mehr oder weniger großes Maß an Verbindlichkeit für die Vernetzung geschaffen wird, sind Netzwerke meistens nicht fest etabliert und abgesichert: „Ihre Entstehung ist einerseits ‚prekär', weil sie deshalb auch keine institutionelle Absicherung haben; andererseits wirkt das Eintreten in ein Netz wechselseitiger Verpflichtungen selbstverstärkend, weil an einmal erprobten Kontakten schnell weitere Möglichkeiten sichtbar werden." (ebd.: 318)

Betrachtet man zunächst die *Vernetzungsstrukturen*, so geht es meistens um die Einrichtung von Koordinierungsstellen, die in unterschiedlichen Organisationen angesiedelt und mit unterschiedlichen Kompetenzen ausgestattet sein können. Häufig werden derartige *Vernetzungsstrukturen* innerhalb der Kommunalverwaltung etabliert, die insofern dafür prädestiniert ist, weil sie Organisationseinheiten mehrerer Politikfelder unter einem Dach vereinigt. Es gibt jedoch auch Stellen in spezialisierten Organisationen, denen speziell die Aufgabe der Koordinierung mit anderen Organisationen zugewiesen wird. Darüber hinaus gibt es (überregionale) Verbände, die Koordinationsaufgaben wahrnehmen, wie die Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation e.V., in der Rehabilitationsträger aus unterschiedlichen Rechtskreisen miteinander kooperieren.

Strukturell verankert sind auch oft *Gremien* und *Runde Tische*, die einen Rahmen dafür bieten, dass Akteure unterschiedlicher Politikfelder sowohl inhaltliche Fragen als auch Verfahren der Koordination und Kooperation diskutieren und aushandeln. Die Abgrenzung zwischen *Gremien* und *Runden Tischen* ist fließend. Mit *Gremien* werden *Strukturen* bezeichnet, die fest etabliert sind, beispielsweise durch Vorgaben in Bundes- und Landesprogrammen oder durch formale Vereinbarungen bis hin zu Satzungen. *Runde Tische* hingegen können auch punktuell, manchmal sogar als einzelne Veranstaltung angelegt sein. Sie sind oft bewusst egalitär und offen gestaltet, häufig mit Einbezug von Akteuren „außerhalb" der initiierenden Institution.

Auf der Ebene der *Prozesse* werden in *Kooperationsvereinbarungen* die Absicht zur Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren und die Ziele dieser Zusammenarbeit festgelegt. Diese Festlegungen können allgemein gehalten sein oder detaillierte Inhalte betreffen; in jedem Fall sind sie auf der Steuerungsebene angesiedelt. *Verfahrensregelungen* hingegen beinhalten konkrete Anweisungen für die operative Ebene, etwa, wie die Interaktion zwischen den *Organisationen* bei bestimmten Vorgängen zu gestalten bzw. wie einzelne *Leistungen* zu koordinieren sind.

Vernetzungsstrukturen, Gremien und Runde Tische, Kooperationsvereinbarungen und *Verfahrensregelungen* können eine Grundlage für die gemeinsame *Planung von Programmen* bilden. Während die möglichen Leistungen für die *Bearbeitung* einer Risikosituation auf der *Makroebene* innerhalb der einzelnen Politikfelder definiert werden, geht

es hier um die Frage, ob Leistungen auf der *Mesoebene* zu Paketen zusammengefasst werden, zu denen Akteure unterschiedlicher Politikfelder einen Beitrag leisten und ihr Handeln aufeinander abstimmen.

Auf der *Mikroebene* wird die konkrete ***Bearbeitung*** von Risikosituationen analysiert. Dabei sind zunächst die *Strukturen* der einzelnen Organisationen (*Organisationsstrukturen)* in den Blick zu nehmen. Organisationen lassen sich als soziale Gebilde mit Zweckbestimmung, Ressourcen und Interessen verstehen (Scott 1986; Kieser 2001; Luhmann 1988). Speziell die sozialen Dienstleistungsorganisationen bzw. „Human service organisations" (Hasenfeld 1983; 2010) verfügen über einen staatlich gesetzten Auftrag, aus dem sich ihre Zweckbestimmung ergibt. Soziale Dienstleistungsorganisationen lassen sich anhand verschiedener Dimensionen unterscheiden. Hasenfeld (1983) differenziert zwischen people processing-, people sustaining- und people changing-Technologien. Diese Technologien beinhalten unterschiedliche Herangehensweisen an soziale Dienstleistungen. People sustaining-Technologies zielen darauf, Personen in ihrer Existenz zu unterstützen (zum Beispiel durch sozialstaatliche Geldleistungen), während people changing-Technologien darauf ausgerichtet sind, Personen zu verändern, etwa indem ihre Kompetenzen erweitert werden. People processing-Technologien zielen hingegen nicht auf eine Veränderung der Personen, sondern verleihen ihnen verschiedene Etiketten (zum Beispiel „psychisch Kranke*r", „Krebspatient*in", etc.). Diese Etiketten sollen dann auch im Kontext anderer sozialer Dienste dafür sorgen, dass diese auf eine vorher festgelegte Art und Weise auf die Klient*innen reagieren, beispielsweise indem sie psychisch Kranken eine Psychotherapie anbieten. Sofern Organisationen ähnliche Ziele verfolgen und sich ähnlicher Mittel bedienen, nutzen sie ähnliche „Technologien" (ebd.: 4ff.).

	Bearbeitung
Strukturen	**Organisationsstrukturen**
	Profession/Fachqualifikation
	Handlungs-/Ermessensspielraum
Prozesse	***inner-/interorganisatorische Interaktion***
	Kontakt mit Adressat*innen
	Entscheidungen

Professionen und *Fachqualifikation* sind weitere Kategorien der *Struktur*-Dimension. In ihrer vollen Ausprägung sind *Professionen* durch Expertenwissen, Autonomie und Klientenbezug gekennzeichnet (Abbott 1988; Demszky von der Hagen und Voß 2018; Schmeiser 2006; Stichweh 2006). Im Allgemeinen gelten Ärzt*innen und Angehörige juristischer Berufe als Beispiele starker *Professionen*; Sozialarbeiter*innen und verwandte Berufe als schwache *Professionen* (Abbott 1988) – „schwach" in dem Sinne, als sie in Organisationen eingebunden sind und weniger autonom agieren können als Professionelle in Berufsfeldern, die durch Freiberuflichkeit gekennzeichnet sind. Insbesondere

das Expertenwissen als spezifische *Fachqualifikation* spielt für die Arbeit an Schnittstellen eine Rolle. Expertenwissen zeichnet sich dadurch aus, dass es systematisch strukturiert und theoretisch fundiert ist. Es wird akademisch entwickelt und ist nicht nur anwendungsorientiert, sondern auch problemlösend. Expertenwissen wird durch standardisierte und vereinheitlichte Ausbildung vermittelt, deren erfolgreiches Durchlaufen Voraussetzung zur Berufsausübung ist (siehe z.B. Meyer 2000; Aurich-Beerheide et al. 2018, S. 45–46). Wenn Organisationen in besonderem Maße durch Angehörige bestimmter *Professionen* mit einem spezifischen Expertenwissen geprägt sind, ist davon auszugehen, dass diese Mitarbeiter*innen durch gemeinsame Leitbilder eng miteinander verbunden sind. Für die Arbeit an Schnittstellen kann dies eine Herausforderung bedeuten, insbesondere dann, wenn das Feld, mit dessen Akteuren kooperiert werden soll, ähnlich stark geprägt ist – aber von anderen *Professionen* und anderem Expertenwissen. Herausforderungen können sich des Weiteren ergeben, wenn ein Politikfeld zwar nicht durch bestimmte *Professionen*, wohl aber durch eine organisationsinterne, politikfeldspezifische Ausbildung geprägt ist.

Bei dem *Handlungs-/Ermessenspielraum* steht die Frage im Zentrum, auf welche Handlungsmöglichkeiten die Mitarbeiter*innen in der *Bearbeitung* von Fällen vor dem Hintergrund rechtlicher Vorgaben zurückgreifen können. Dieser Spielraum wird zunächst durch die Vorgaben der *Makroebene* zu *Leistungen* und *Anspruchsvoraussetzungen* definiert: Gibt es einen eindeutigen Rechtsanspruch, oder haben Adressat*innen „nur“ Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie *Entscheidung*? Sind standardisierte Leistungen festgelegt, oder können (und sollen) Fachkräfte die individuelle Situation zugrunde legen? Neben den *Rahmenbedingungen* kann dieser Rahmen durch Konkretisierungen auf der *Mesoebene* und durch organisationale Orientierungen abgesteckt werden.

Zur *Prozess*-Dimension gehören die *inner- und interorganisatorische Interaktion*, der *Kontakt mit Adressat*innen* und die *Entscheidung*. Es geht also um die Rekonstruktion von fallbezogenen Abstimmungsprozessen zwischen Akteuren innerhalb einer Organisation und zwischen Akteuren unterschiedlicher Organisationen sowie mit den Adressat*innen im Vorfeld einer *Entscheidung*. Bei den *Entscheidungen* von Mitarbeiter*innen kommen die Ziele, Handlungsorientierungen und Weisungen ihrer Organisation zum Tragen.

2.3 Forschungsdesign

In dem im Rahmen des Fördernetzwerks Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung (FIS) am Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) durchgeführten Forschungsprojekt SoPoDI wurden anhand ausgewählter Risikosituationen, dem obigen Analyseraster folgend (2.2.2), die Handlungsweisen von Akteuren bei der *Bearbeitung* von Fällen auf der *Mikroebene* vor dem Hintergrund der *Rahmenbedingungen* auf der *Makroebene* und den *organisationalen Arrangements* auf der *Mesoebene* analysiert. Als Akteure werden dabei sowohl kollektive Akteure (Organisationen) als auch die einzelnen Mitarbeiter*innen in den Blick genommen.

Auf dieser Grundlage konnten Schnittstellen-Konstellationen (2.2.1), Schnittstellen-Probleme und Bearbeitungsstrategien kategorial systematisiert werden. Dieses Vorgehen bot die Möglichkeit, zunächst theoretisch Herausforderungen und Probleme zu identifizieren, die bei der Arbeit an Schnittstellen unterschiedlicher Konstellationen auftreten

können, und darauf aufbauend die empirische Forschung zu konzipieren, die Ergebnisse auszuwerten und Potenziale für die Lösung von Schnittstellen-Problemen zu identifizieren. Vor diesem Hintergrund wurden folgende Analysefragen zugrunde gelegt:

a) Wie lassen sich Schnittstellen beschreiben, die sich aus den gesetzten *Rahmenbedingungen* bei der *Bearbeitung* der Risikosituation ergeben *(Schnittstellen-Konstellationen)*?
b) Welche Probleme können sich aus den jeweiligen Schnittstellen-Konstellationen ergeben und dazu führen, dass Exklusionsrisiken aufgrund von Schnittstellen-Problemen verschärft oder nicht optimal bearbeitet werden? *(Schnittstellen-Probleme)*?
c) Welche Ansätze lassen sich identifizieren, um die Arbeit an Schnittstellen zu steuern *(Schnittstellen-Steuerung)*?
d) Wie gestaltet sich bei der *Bearbeitung* der Risikosituation die Arbeit an Schnittstellen in der Praxis *(Schnittstellen-Arbeit)*?
e) Welche Faktoren beeinflussen bei der *Bearbeitung* der Risikosituation die Arbeit an Schnittstellen *(Schnittstellen-Faktoren)*?
f) Welche Lösungen bieten Potenziale für die Implementierung von Bearbeitungsstrategien, die am Ziel umfassender Teilhabe orientiert sind? *(Schnittstellen-Potenziale)*?

Das Analyseraster, das unter 2.2.2 vorgestellt wurde, stellt ein Kategoriensystem für die *Bearbeitung* dieser Analysefragen zur Verfügung. Um die Komplexität des Themas einzugrenzen, konzentrierte sich die empirische Analyse auf Risikosituationen unterschiedlicher Lebenslagen in der Erwerbsbiografie – nämlich auf Exklusionsrisiken, die sich aus der Gefährdung des Übergangs von der Schule in Ausbildung und der Gefährdung der Erwerbsfähigkeit ergeben. Die Wahl der beiden Beispiele orientierte sich daran, maximale Kontraste zwischen den *Strukturen* zur *Bearbeitung* sozialer Risikosituationen abzubilden. Zunächst betreffen die Beispiele Risikosituationen an unterschiedlichen Punkten der Erwerbsbiografie. Ein Risiko kann am Beginn des Erwerbslebens bestehen. Nach Rüb (2010, S. 228) geht es hierbei um das Risiko, nicht „ins Spiel zu kommen“, so dass die Inklusion in das Erwerbssystem misslingt. Demgegenüber lässt sich im weiteren Verlauf des Erwerbslebens das Risiko finden, „aus dem Spiel zu fallen“ (ebd.), so dass eine Exklusion aus dem Erwerbssystem erfolgt. Gemeinsam ist den beiden Beispielen, dass mit der fehlenden Inklusion bzw. der Exklusion auch die gesellschaftliche Teilhabe gefährdet ist. Die Beispiele kontrastieren jedoch hinsichtlich der Lebenslage der betroffenen Personen, was Folgen für die *Strukturen* zur *Bearbeitung* der Risiken hat: Personen, die „aus dem Spiel zu fallen“ drohen, haben bereits – unterschiedliche – sozialversicherungsrechtliche *Anspruchsvoraussetzungen* erworben, die zur Grundlage für die *Bearbeitung* der Risikosituation werden. Wer noch nicht „ins Spiel gekommen ist“, kann in den meisten Fällen noch keine Ansprüche erworben haben, es sei denn über die Familie.

Auf der Ebene der rechtlichen Regulierung sind beide Risikosituationen durch die Involvierung unterschiedlicher sozialpolitischer Institutionen gekennzeichnet. Bei dem Übergang von der Schule in Ausbildung treffen das SGB III (Arbeitsförderung) und VIII (Kinder- und Jugendhilfe) aufeinander; wenn die Eltern im SGB-II-Bezug stehen (Grundsi-

cherung), werden die Jugendlichen als Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft auch in diesem Kontext betreut. In allen drei Rechtskreisen (SGB II, III, VIII) sind Leistungen verankert, die den Übergang von der Schule in die Ausbildung unterstützen. Die einzelnen Jugendlichen werden somit je nach Lebenslage gleichzeitig von Akteuren unterschiedlicher Rechtskreise betreut – mit entsprechend unterschiedlichen Zielen, Leistungen und Fachkompetenzen (Kapitel 3).

Das zweite Beispiel betrifft Personen, deren Erwerbsfähigkeit gesundheitsbedingt bedroht ist. Bei der Überwindung dieses Risikos spielen besonders die Regelungen zu Rehabilitationsleistungen im SGB IX (Rehabilitation und Teilhabe) eine Rolle. Das SGB IX formuliert sowohl ein umfassendes Teilhabeziel als auch *Verfahrensregelungen*; für die *Entscheidung* und Finanzierung sind jedoch je nach persönlichen und versicherungsrechtlichen *Anspruchsvoraussetzungen* der Betroffenen unterschiedliche Organisationen zuständig, u.a. aus den Feldern des SGB III (Arbeitsförderung) und VI (Rentenversicherung). Demnach gibt es nicht die *eine* Organisation – den *einen* Rehabilitationsträger –, die den Anspruch an die gesellschaftliche Teilhabe als Kernaufgabe umsetzt; die Aufgabe ist auf unterschiedliche Organisationen verteilt, die verschiedenen Rechtskreisen zugeordnet sind und demzufolge auch noch andere Kernaufgaben haben (Kapitel 4).

Bei beiden Lebenslagen ist also die Arbeitsförderung relevant, denn das übergeordnete Ziel besteht in beiden Risikosituationen darin, durch Teilhabe am Arbeitsmarkt Exklusion zu vermeiden. Das Spektrum der weiteren Beteiligten unterscheidet sich hingegen erheblich. Gleiches gilt für die Regulierungsstrukturen: Während Rehabilitationsleistungen durch klar definierte und auf Bundesebene zentral geregelte individuelle *Anspruchsvoraussetzungen* gekennzeichnet sind, gibt es auf dem Gebiet des Übergangs von der Schule in Ausbildung eine Vielfalt von Programmen und Maßnahmen, die zum Teil primärpräventiv angelegt sind und sich unabhängig von der persönlichen Lage an alle Jugendlichen richten. Aber auch Leistungen für einzelne Personen aufgrund von besonderen Problemlagen sind durch ein hohes Maß an *Ermessenspielräumen* gekennzeichnet, und in der Jugendhilfe dominieren dezentrale *Strukturen* mit einem hohen Gestaltungsspielraum der einzelnen kommunalen Jugendämter.

Es ist also davon auszugehen, dass sich in beiden Beispielen höchst unterschiedliche Schnittstellenkonstellationen, -probleme und -bearbeitungsstrategien vorfinden lassen. In jedem Falle aber erhöhen Probleme bei der Arbeit an Schnittstellen für die Betroffenen – ob nun Jugendliche oder Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen – das Risiko, dass die Inklusion in das Erwerbssystem nicht gelingt oder die Exklusion dauerhaft wird.

Das Projekt SoPoDI war als explorative, qualitativ-empirische Untersuchung angelegt. Zunächst erfolgte für die beiden ausgewählten Risikosituationen eine Analyse der Governance-*Strukturen*, die die Schnittstellen-Konstellationen prägen. Diese Analyse basierte auf einer Auswertung von Gesetzestexten, der Fachliteratur zu sozialpolitischen Politikfeldern und eigenen Vorarbeiten. Auf dieser Grundlage wurden Fact Sheets erstellt, die die *Rahmenbedingungen* für die *Bearbeitung* der einzelnen Risikosituationen auf der *Makroebene* beschrieben und die Untersuchungsfragen für die empirischen Erhebungen präzisierten. Die empirischen Erhebungen umfassten Expert*innen-Interviews und Grup-

pendiskussionen mit Fachkräften und Entscheidungsträgern in den involvierten Organisationen und fokussierten die *Strukturen* der *organisationalen Arrangements* auf der *Mesoebene* und die *Prozesse* der *Bearbeitung* auf der *Mikroebene*.

Bei beiden Beispielen wurde gefragt, wie sich aktuelle politische Impulse auf die Arbeit an Schnittstellen auswirken, weil davon auszugehen war, dass die von den Akteuren im Gespräch vorgenommenen Kontrastierung zwischen „alt" und „neu" Probleme und Bearbeitungsstrategien deutlicher hervortreten lassen würden. Bezüglich der Risikosituation des Übergangs Schule-Ausbildung wurde dafür der im Koalitionsvertrag der Bundesregierung von 2013 enthaltene Aufruf zur flächendeckenden Einrichtung von Jugendberufsagenturen ausgewählt. Bei der Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit stand die zweite Reformstufe des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) im Mittelpunkt.

Das zentrale Erhebungsinstrument war das leitfadengestützte Experteninterview (vgl. Gläser und Laudel 2010). Dabei wurden nichtstandardisierte und teilstandardisierte Elemente kombiniert und sowohl allgemeine Fragen als auch für die jeweilige Akteursgruppe spezifizierte Fragen einbezogen. Die Interviews wurden nach Einwilligung aufgezeichnet und transkribiert. Die Auswertung orientierte sich an dem vorläufigen Analyseraster, in dem anhand der vorangegangen Analyse der Governance-*Strukturen* und der sich daraus ergebenden Schnittstellen-Konstellationen Kategorien entwickelt worden waren. Diese wurden bei der Codierung der Interviews ausdifferenziert und verfeinert. Die Auswertung stützte sich somit auf Verfahren der qualitativen Inhaltsanalyse: In einem iterativen Prozess wurden die Aussagen der Gesprächspartner auf die Untersuchungsfragen bezogen und weitere Kategorien gewonnen, die an die Wahrnehmung und Praxis der Beteiligten anschlossen (vgl. Mayring 2015). Zur Unterstützung der Auswertung wurde das Programm MaxQDA genutzt. Das in Unterabschnitt 2.2.2 dargestellte Analyseraster wurde somit aus einem Wechselspiel aus theoretischen und forschungsbasierten Vorüberlegungen und aus der empirischen Analyse des Interviewmaterials herausgearbeitet. Die Erarbeitung des Analyserasters erfolgte übergreifend für das Gesamtprojekt, die empirischen Erhebungen und Auswertungen zu den ausgewählten Risikosituationen in zwei Teilprojekten.

Bei der Untersuchung der Risikosituation des Übergangs von der Schule in Ausbildung (Teilprojekt 1) konzentrierten sich die empirischen Erhebungen auf die Politikfelder Arbeitsmarktpolitik (Grundsicherung: SGB II, Arbeitsförderung: III) und Jugendhilfe (SGB VIII). Dabei ging es um Jugendliche in schwierigen Lebenssituationen, deren Übergang in eine berufsqualifizierende Ausbildung und damit in die Erwerbstätigkeit gefährdet aufgrund von Schwierigkeiten in der Familie, in der Schule oder im persönlichen Umfeld gefährdet erscheint. Aus einer „schwierige Lebenssituation" ergibt sich demnach eine Gefährdung des Übergangs von der Schule in Ausbildung, weil Maßnahmen der Primärprävention möglicherweise nicht ausreichen, so dass aktuell oder potenziell ein Bedarf an individueller Beratung und/oder Hilfe durch Grundsicherung (SGB II), Arbeitsförderung (SGB III) und/oder Jugendhilfe (SGB VIII) besteht. Bei komplexen persönlichen Problemlagen sind hier bedarfsorientierte Beratungen und Hilfen von Akteuren aus beiden Politikfeldern erforderlich. Für die Analyse dieser Risikosituation wurden bundesweit insgesamt 28 leitfadengestützte Expert*innen-Interviews in 20 Kommunen mit Vertreter*innen aus den drei Rechtskreisen des SGB II, III und VIII geführt (zum Teil als

Einzel-, zum Teil als Gruppeninterviews). Die meisten Befragten waren dabei in eine Jugendberufsagentur involviert (siehe auch Abschnitt 0). Die Auswahl der Gesprächspartner*innen in Jobcentern, Arbeitsagenturen und in der Jugendhilfe fand bundesweit unter Berücksichtigung verschiedener Ausbildungsmarkttypen statt (Typ I: Bezirke im Osten mit sehr wenigen Schulabgänger*innen und hoher Arbeitslosigkeit; Typ II: Dynamische Großstädte im Westen und deren Umgebung; Typ III: Bezirke im Westen mit großbetrieblicher Umgebung und Typ IV: Bezirke im Westen ohne großbetriebliche Umgebung und niedriger Arbeitslosigkeit; vgl. Kleinert und Kruppe, S. 6). Die Orientierung an Ausbildungsmarkttypen statt einer gleichmäßigen Verteilung auf die Bundesländer verspricht die Abbildung einer größeren Diversität in Bezug auf die konkrete Ausgestaltung der (Zusammen-)Arbeit der befragten Akteure, auch wenn aufgrund der Fallzahl kein Anspruch auf Repräsentativität erhoben werden kann. Unter den insgesamt 49 Gesprächspartner*innen waren 13 Mitarbeiter*innen der Arbeitsagenturen (AA), 16 Gesprächspartner*innen aus Jobcentern (JC), 15 Vertreter*innen der Jugendhilfe (JH), ein Befragter aus dem Bereich Schule in einer Jugendberufsagentur (S), eine Koordinatorin einer Jugendberufsagentur ohne Anbindung an einen Rechtskreis (K) und zwei Mitarbeiter*innen einer Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit (RD). Zur Ergänzung der Ergebnisse wurde eine praktisch arbeitende Jugendwerkstatt in freier Trägerschaft (FT) einbezogen, die Angebote für Jugendliche macht, welche durch Jobcenter oder Jugendhilfe dorthin verwiesen werden können.

Da Schnittstellen im Rahmen des Sozialgesetzbuches und insbesondere zwischen arbeitsmarktpolitischen und jugendhilfepolitischen Akteuren analysiert werden sollten, wurden keine Gespräche mit Vertreter*innen von Schulen geführt. Da jedoch die Schule eine zentrale Rolle innerhalb der Risikosituation spielt, werden die *Rahmenbedingungen* im Feld der Schulpolitik ergänzend dargestellt und an den jeweiligen Stellen auf die Rolle der Schule bei der Vorbereitung und Begleitung der Jugendlichen in schwierigen Lebenssituationen verwiesen. Zudem liefert eine Auswertung von Schüler*innen-Interviews zum Thema Berufsorientierung und Berufswahl einen Einblick in die Ausgangssituation der potenziellen Adressat*innen von Jugendberufsagenturen (siehe auch Unterabschnitt 3.4.2). Die Interviews wurden im Rahmen eines im Bachelor-Studiengang Politikwissenschaft an der Universität Duisburg-Essen angesiedelten Lehrforschungsprojekts mit Schüler*innen der neunten Klasse in einer Kommune im Ruhrgebiet im Februar und März 2018 durchgeführt. Nachdem Kontakt zu den Schulen aufgebaut worden war, hatten sich über alle Schulformen hinweg Schüler*innen bereit erklärt, den Studierenden in Form eines ca. halbstündigen leitfadengestützten und teilstandardisierten Interviews einen Einblick in die persönliche Lebenslage, insbesondere in Bezug auf die Berufsorientierung, zu geben. Zitate aus den Interviews werden mit einem Kürzel der Schulform gekennzeichnet. Hierbei steht G für Gymnasium, S für Gesamtschule, R für Realschule, H für Hauptschule und F für Förderschule. Aufgrund der kleinen Gruppengröße werden unterschiedliche Schüler*innen der gleichen Schulform nicht noch zusätzlich mit unterschiedlichen Ziffern gekennzeichnet.

In die Analyse der Risikosituation zur gefährdeten Erwerbsfähigkeit (Teilprojekt 2) geht Datenmaterial ein, das auf Interviews mit Personen unterschiedlicher Organisationen ba-

siert. Zu den berücksichtigten Organisationen gehören neun Rehabilitationsträger der Gesetzlichen Rentenversicherung und der Bundesagentur für Arbeit. Sowohl bei den Trägern der Gesetzlichen Rentenversicherung (RV) als auch in den Arbeitsagenturen (AA) kamen die 20 Interviewpartner*innen aus unterschiedlichen Bereichen und bekleideten verschiedene Funktionen, zum Beispiel Abteilungsleitungen aus strategischen Bereichen und Teamleitungen der Sachbearbeitung bei den Trägern der Rentenversicherung sowie Teamleitungen der Rehabilitationsabteilung und Fachberater*innen bei den Arbeitsagenturen. Darüber hinaus fließen ein Expert*innen-Workshop (in der Auswertung bei der Kennzeichnung von Zitaten abgekürzt als EWS) und Interviews mit drei Versichertenvertreter*innen in die Auswertung ein. Insbesondere die auf den Interviews mit den Versichertenvertreter*innen basierenden Daten dienten zur Identifikation von Schnittstellen-Problemen aus Sicht der Adressat*innen. Sie wurden genutzt, um darauf aufbauend Leitfragen für die Erhebung in den *Trägerorganisationen* zu entwickeln. Die Interviews wurden im Frühling/Sommer 2018 geführt. Dementsprechend galten die für die Risikosituation interessierenden Regelungen durch das BTHG erst seit ein paar Monaten, so dass bis dahin nur vereinzelt Fälle unter den neuen Regelungen bearbeitet worden waren. Jedoch kannten alle Interviewpartner*innen die Arbeit an Schnittstellen vor der zweiten Reformstufe, die sie unter dem Eindruck des BTHG darlegten und darauf aufbauend gegenwärtige (und auch für die Zukunft antizipierte) Herausforderungen und Probleme schilderten. Demnach können in der Analyse sowohl Veränderungen in den Schnittstellen-Konstellationen als auch in deren *Bearbeitung* durch die *Trägerorganisationen* berücksichtigt werden.

Bei der Darstellung der Ergebnisse der empirischen Erhebungen wird zum Zweck der Anonymisierung willkürlich mal die weibliche, mal die männliche Form gewählt. Es gab in der Erhebungsphase keine gemeinsamen Interviews für beide Risikosituationen, so dass Zitate aus dem Interview „AA“ im Teilprojekt 1 (Kapitel 3) nicht aus demselben Interview stammen wie Zitate mit dem Kürzel „AA“ des zweiten Teilprojekt (Kapitel 4). „I“ steht in den Zitaten für „Interviewer*in“; „B“ für „Befragte*r“.

Indem das Analyseraster der Auswertung beider Teilprojekte zugrunde gelegt wurde, konnten dadurch die unterschiedlichen Risikosituationen durch dieselbe „Analysebrille“ betrachtet und schließlich auch vergleichbar werden. Die vergleichende Analyse wurde im September 2019 bei einem Experte*innen-Workshop[4] zur Diskussion gestellt und durch eine kurze Betrachtung von zwei weiteren Risikosituationen ergänzt. Dabei ging es um die Übergänge von Menschen mit Behinderungen zwischen Werkstätten und dem „ersten“ Arbeitsmarkt und um die Betreuung von Bezieher*innen von Grundsicherungsleistungen mit psychischen Beeinträchtigungen. Die Auswertung der Diskussionen aus dem Workshop wurde in der Darstellung der Ergebnisse und bei den vergleichenden Schlussfolgerungen berücksichtigt.

[4] Die Veranstaltungsdokumentation findet sich unter http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/veranstaltung/2019/20190924.php.

3 Die Risikosituation „Übergang Schule – Ausbildung“

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Analyse zu der im ersten Teilprojekt bearbeiteten Risikosituation – betreffend den Übergang von der Schule in die Ausbildung von Jugendlichen in schwierigen Lebenssituationen – vorgestellt. Dabei wird zunächst der Kontext der Risikosituation dargestellt. Danach werden anhand des oben eingeführten Analyserasters (Unterabschnitt 2.2.2) und der Schnittstellen-Konstellationen (Unterabschnitt 2.2.1) die Analyseergebnisse vorgestellt.

3.1 Kontext der Risikosituation

Die Absicherung sozialer Risiken im bundesdeutschen Wohlfahrtsstaat ist traditionell geprägt vom Modell der erwerbszentrierten Sozialversicherung, das in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts eingeführt wurde, um in der Industriegesellschaft in unterschiedlichen sozialen Risikosituationen – Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter – eine Absicherung für den Ausfall des Einkommens zu schaffen. Mit dem gesellschaftlichen Wandel haben sich in der postindustriellen Gesellschaft auch die *Strukturen* der Risiken verändert, so dass in der sozialpolitischen Debatte der Begriff der „neuen sozialen Risiken“ (vgl. Taylor-Gooby 2004) geprägt wurde. Dabei können neue Risiken aus unterschiedlichen Gründen als „neu” bezeichnet werden – weil sie tatsächlich neu entstanden sind, weil sie wachsende Bevölkerungsgruppen betreffen oder weil sie politisch zunehmend wahrgenommen werden (Häusermann 2012, S. 113).

Der Übergang von der Schule[5] in die Ausbildung[6] stellt ein neues soziales Risiko dar, das im Laufe der 1970er Jahre entstanden ist, seit sich nach und nach einerseits wachsende Gruppen von Jugendlichen mit einem Mangel an Ausbildungsplätzen konfrontiert. Andererseits wurde in steigendem Maße Kritik an einer mangelnden Ausbildungsreife vieler Jugendlicher artikuliert (Fink 2011, S. 109–111). Während das System der erwerbszentrierten sozialen Sicherung traditionell eher darauf ausgerichtet ist, Personen abzusichern, die „aus dem Spiel fallen“ – etwa durch den Verlust des Arbeitsplatzes –, beinhalten neue soziale Risiken vor allem die Gefahr, „nicht ins Spiel zu kommen“ (Rüb 2010, S. 228). Wenn höhere Qualifikationsanforderungen den Zugang zu Beschäftigung schon am Beginn der Erwerbsbiografie erschweren, betrifft dies vor allem jüngere Menschen, und mit einem Scheitern der nachhaltigen Integration in eine existenzsichernde Erwerbstätigkeit ist auch der Zugang zum Kern der sozialen Sicherungssysteme gefährdet (Taylor-Gooby 2004, S. 8).

Politisch zunehmend wahrgenommen wurde das Übergangsrisiko in den letzten Jahren aus mehreren Gründen. Die Tendenz steigender Qualifikationsanforderungen auf dem Arbeitsmarkt setzt sich fort, womit sich das Exklusionsrisiko für Menschen ohne qualifizierte Ausbildung weiter verschärft. Gleichzeitig wird angesichts der demografischen Entwicklung zunehmend ein Mangel an qualifizierten Fachkräften thematisiert, so dass

---

[5] Unter dem Begriff „Schule“ werden im Folgenden insbesondere Regelschulen verstanden, deren Schulabschluss die Aufnahme einer beruflichen Ausbildung (s.u.) ermöglicht. Darunter fallen Haupt-, Real-, Gesamtschulen sowie Gymnasien. An einigen Stellen werden explizit berufliche Schulen angesprochen.

[6] Unter dem Begriff „Ausbildung“ werden im Folgenden betriebliche Ausbildungen im dualen System, schulische Ausbildungen an beruflichen Schulen und akademische Ausbildung gefasst.

der gesellschaftliche Nutzen einer Förderung von jungen Menschen immer stärker in den Fokus rückt. Speziell in Deutschland ist in diesem Kontext angesichts des Systems der beruflichen Bildung und seiner Kopplung mit dem Eintritt in den Arbeitsmarkt die Frage nach einer abgeschlossenen Berufsausbildung von besonderer Bedeutung: Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit verfügte im Jahr 2017 über die Hälfte der Langzeitarbeitslosen nicht über eine abgeschlossene Berufsausbildung, und die Arbeitslosenquote bei Personen ohne Ausbildung war mit 18,7 Prozent mehr als fünfmal so hoch wie die Quote bei Personen mit Ausbildung (Bundesagentur für Arbeit 2018b, S. 10–12). Die Existenz von betriebsübergreifend verwertbaren Zertifikaten auf der Grundlage einer geregelten Ausbildung gilt einerseits als eine Stärke sowohl für die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft als auch für die Entwicklungsperspektiven des Individuums. Andererseits wird das Fehlen eines anerkannten Berufsabschlusses[7] vor diesem Hintergrund in besonderem Maße zu einem Exklusionsrisiko, so dass der Übergang von der Schule in die Ausbildung eine entscheidende Schwelle darstellt. Übergänge wiederum gelten als Risikosituationen in der Bildungs- und Erwerbsbiographie, denn sie sind einerseits mit (potenziell riskanten) *Entscheidungen*, Weichenstellungen und dem Risiko des Scheiterns und andererseits mit einer (manchmal massiven) Umstrukturierung von Lebenszusammenhängen und von beschleunigten Veränderungen verbunden (Stöbe-Blossey 2016c, S. 405–406). Als Reaktion auf das (mit konjunkturellen Schwankungen mal eher quantitative, mal eher qualitative) Ungleichgewicht zwischen Ausbildungsplatzangebot und -nachfrage ist seit den 1970er Jahren ein Übergangssystem entstanden, das eine Berufsvorbereitung leisten und als Brücke von der allgemeinbildenden Schule in eine berufliche Ausbildung dienen soll. Dieses System ist im Zeitverlauf immer komplexer geworden. Es umfasst Angebote der Arbeitsverwaltung auf der Basis des Sozialgesetzbuches oder im Rahmen wechselnder Sonderprogramme von Bund und Ländern finanzierte und von Bildungsträgern und Beschäftigungsgesellschaften umgesetzte Maßnahmen sowie sozialpädagogische und berufsvorbereitende Angebote der Jugendhilfe und Bildungsgänge an beruflichen Schulen. Ziel des Übergangssystems ist die Erhöhung der Zugangschancen in eine duale oder vollzeitschulische Berufsausbildung; ebenso kann es darum gehen, einen höherwertigen Schulabschluss zu erwerben, um die Voraussetzungen für eine Berufsausbildung oder auch ein Studium zu verbessern. Dabei wird der Prävention eine hohe Bedeutung beigemessen, wobei unterschieden wird zwischen Primärprävention (allgemeine Beratung und Information mit aufklärender und sensibilisierender Funktion zur Vermeidung von Problemen), Sekundärprävention (Hilfen im Einzelfall zur Begleitung und Unterstützung in Risikosituationen) und Tertiärprävention (Vermeidung von Folgeschäden; Wohlgemuth 2009, S. 27).

Auf der *Makroebene* wird die Unterstützung beim Übergang Schule-Ausbildung durch die Bücher des SGB II, SGB III und SGB VIII des Sozialgesetzbuches sowie durch die Schulgesetze der Länder geregelt; hinzu kommen, in der Regel zeitlich befristete, Son-

[7] Unter dem Begriff „Beruf“ wird „die Bündelung komplexer Kompetenzen mit arbeitsmarktgängigen, allgemein anerkannten Abschlüssen“ (Bosch 2018, S. 349) verstanden. Der Berufsabschluss ist das Zertifikat (anerkannter Abschluss), das diese Kompetenzen bestätigt.

derprogramme auf verschiedenen Ebenen. Die *Mesoebene* ist geprägt von *organisationalen Arrangements*, die je nach lokalen[8] Gegebenheiten ausgestaltet sowie *strukturell* und *prozedural* verankert werden und die Bedingungen für die *Bearbeitung* von Fällen auf der *Mikroebene* konkretisieren. Die *Bearbeitung* findet dann durch allgemein- und berufsbildende Schulen, Agenturen für Arbeit, Jobcenter und die verschiedenen Institutionen der Jugendhilfe statt.

Zur besseren Verzahnung der Schnittstellen insbesondere der drei involvierten Rechtskreise (SGB II, III und VIII) findet sich im Koalitionsvertrag des Bundes von 2013 die Forderung, dass „flächendeckend einzurichtende Jugendberufsagenturen […] die Leistungen nach den Sozialgesetzbüchern II, III und VIII für unter 25-Jährige bündeln“ (Bundesregierung 2013, S. 47) und damit eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit etablieren sollen. Gesetzliche Regelungen wurden dazu nicht vorgenommen; vielmehr handelte es sich um einen im Wesentlichen von der Bundesagentur für Arbeit und dem BMAS getragenen Aufruf, die Kooperation auf lokaler Ebene weiterzuentwickeln und *strukturell* zu verankern. Bei den Interviews zum Thema des Übergangs von Jugendlichen von der Schule in Ausbildung wurde die Einrichtung von Jugendberufsagenturen in den Fokus genommen, da sich auf diese Weise der Blick der Befragten auf den Umgang mit Schnittstellen und die diesbezüglichen Veränderungen im Zuge des Aufbaus von Jugendberufsagenturen richten ließ.

Die Vorstellung der Ergebnisse beginnt, dem oben vorgestellten Analyseraster folgend (2.2.2), mit der *Makroebene*, also den *Rahmenbedingungen* (3.2). Hierbei liegen der Darstellung insbesondere die jeweiligen Gesetzestexte der betreffenden Rechtskreise (SGB II, III und VIII) zugrunde. Darauf folgen die Ausführungen zur *Mesoebene* der *organisationalen Arrangements* (3.3) und der *Mikroebene* der *Bearbeitung* (3.4), die vor allem auf der Auswertung des Interviewmaterials basieren. Das Kapitel endet mit einer Zusammenfassung zentraler Schnittstellen(konstellationen) und Schnittstellen-Probleme bei der *Bearbeitung* der Risikosituation „Übergang Schule-Ausbildung“ (3.5).

3.2 Makroebene: Rahmenbedingungen

Für die Begleitung des Übergangs von der Schule in Ausbildung bei Jugendlichen in schwierigen Lebenssituationen können insbesondere arbeitsmarkt- und jugendhilfepolitische Felder als relevant angesehen werden. Dabei sind diese beiden Politikfelder im Kontext des Sozialgesetzbuches aufgeteilt in drei Rechtskreise. In der Arbeitsmarktpolitik finden sich das SGB II (Grundsicherung) und das SGB III (Arbeitsförderung), während die Jugendhilfepolitik im SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) verankert ist. Da neben den Politikfeldern der Arbeitsmarkt- und Jugendhilfepolitik, die bei der Untersuchung im Fokus stehen, auch schulpolitische Akteure am Übergang von der Schule in die Ausbildung beteiligt sind, wird die Darstellung der Ergebnisse durch kurze Ausführungen zu den jeweiligen *Rahmenbedingungen* in der Schulpolitik ergänzt.

[8] Der Begriff „lokal“ wird im Folgenden als Sammelbegriff für die Ebene der kreisfreien Städte, Kreise und kreisangehörigen Kommunen verwendet.

Die Identifikation von Schnittstellen zwischen den drei Rechtskreisen aus zwei Politikfeldern (Arbeitsmarktpolitik: SGB II, III; Jugendhilfepolitik: SGB VIII) im Rahmen des Übergangs Schule-Ausbildung von Jugendlichen in schwierigen Lebenssituationen folgt dem oben vorgestellten Analyseraster (siehe Unterabschnitt 2.2.2) und beginnt daher mit Ausführungen zu den *strukturellen* und *prozeduralen Rahmenbedingungen* im Kontext der untersuchten Risikosituation.

3.2.1 Strukturen

	Rahmenbedingungen
Strukturen	**Kompetenzzuweisung (Ziele/Aufgaben)** - **föderal** - **sektoral** **Leistungen/ Anspruchsvoraus-Setzungen**
Prozesse	**Strukturelle Vorgaben: Behörden/Trägerorganisationen** *Prozedurale Vorgaben zur Arbeit an Schnittstellen*

Kompetenzzuweisungen (Ziele/Aufgaben)

Kompetenzzuweisungen auf der *Makroebene* stellen den Ausgangspunkt für die Arbeit in den drei Rechtskreisen (SGB II, III, VIII)[9] des Sozialgesetzbuches dar, da sie Aufgaben und Ziele der beteiligten Akteure definieren und so *sektorale* und *föderale* Zuständigkeiten festlegen.

Zunächst werden die arbeitsmarkt- und jugendhilfepolitischen Akteure im Hinblick auf die *sektorale* und anschließend in Bezug auf die *föderale* Kompetenzverteilung vorgestellt. In Bezug auf die *sektoralen Kompetenzzuweisungen* der sozialpolitischen Rechtskreise erfolgt die Rahmensetzung durch das in zwölf Bücher gegliederte Sozialgesetzbuch des Bundes. Die drei im Kontext des Übergangs Schule-Ausbildung von Jugendlichen in schwierigen Lebenssituationen relevanten Bücher des Sozialgesetzbuchs enthalten unterschiedliche Zieldefinitionen (vgl. Übersicht 1).

[9] Bei Jugendlichen mit (drohender) Behinderung ist darüber hinaus das SGB IX von Bedeutung. Die diesbezüglichen Schnittstellen wurden im Teilprojekt 1 nicht berücksichtigt, zum einem zur Reduzierung der Komplexität, zum anderen, weil die Umsetzung der Ziele des SGB IX nicht durch eigene Organisationen, sondern bezogen auf die Jugendlichen u. a. durch Akteure der Arbeitsmarktpolitik und der Jugendhilfe erfolgt. Auf diese Problematik der verteilten Zuständigkeiten wird in Teilprojekt 2 im Kontext der Thematik der gefährdeten Erwerbsfähigkeit eingegangen (Kapitel 4).

Übersicht 1: Zieldefinitionen der drei Rechtskreise SGB II, III und VIII[10]

SGB II:

§ 1 Aufgabe und Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende

(1) Die **Grundsicherung für Arbeitsuchende** soll es Leistungsberechtigten ermöglichen, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht.

(2) Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und Personen, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, stärken und dazu beitragen, dass sie ihren **Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung** aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können. Sie soll erwerbsfähige Leistungsberechtigte bei der **Aufnahme** oder Beibehaltung einer **Erwerbstätigkeit** unterstützen und den Lebensunterhalt sichern, soweit sie ihn nicht auf andere Weise bestreiten können. Die Gleichstellung von Männern und Frauen ist als durchgängiges Prinzip zu verfolgen. Die Leistungen der Grundsicherung sind insbesondere darauf auszurichten, dass

1. durch eine Erwerbstätigkeit **Hilfebedürftigkeit vermieden** oder beseitigt, die Dauer der Hilfebedürftigkeit verkürzt oder der Umfang der Hilfebedürftigkeit verringert wird,

2. die Erwerbsfähigkeit einer leistungsberechtigten Person erhalten, verbessert oder wiederhergestellt wird,

3. geschlechtsspezifischen Nachteilen von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten entgegengewirkt wird,

4. die familienspezifischen Lebensverhältnisse von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die Kinder erziehen oder pflegebedürftige Angehörige betreuen, berücksichtigt werden,

5. behindertenspezifische Nachteile überwunden werden,

6. Anreize zur Aufnahme und Ausübung einer Erwerbstätigkeit geschaffen und aufrechterhalten werden.

§ 2 Grundsatz des Forderns

(1) Erwerbsfähige Leistungsberechtigte und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen müssen **alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen**. Eine erwerbsfähige leistungsberechtigte Person **muss** aktiv an allen Maßnahmen zu ihrer Eingliederung in Arbeit **mitwirken**, insbesondere eine Eingliederungsvereinbarung abschließen. Wenn eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt in absehbarer Zeit nicht möglich ist, **hat** die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person eine ihr angebotene zumutbare **Arbeitsgelegenheit zu übernehmen**.

(2) Erwerbsfähige Leistungsberechtigte und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen **haben** in eigener Verantwortung alle Möglichkeiten **zu nutzen**, ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln und Kräften zu bestreiten. Erwerbsfähige Leistungsberechtigte **müssen** ihre Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen einsetzen.

SGB III:

§ 1 Ziele der Arbeitsförderung

[10] Hervorhebungen durch die Verfasser*innen

(1) Die Arbeitsförderung **soll** dem **Entstehen von Arbeitslosigkeit entgegenwirken**, die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzen und den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt unterstützen. Dabei ist insbesondere durch die **Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit** Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden. Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist als durchgängiges Prinzip der Arbeitsförderung zu verfolgen. Die Arbeitsförderung **soll** dazu beitragen, dass ein **hoher Beschäftigungsstand** erreicht und die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert wird. Sie ist so auszurichten, dass sie der **beschäftigungspolitischen Zielsetzung** der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung entspricht. […]

SGB VIII:

§ 1 Recht auf Erziehung, Elternverantwortung, Jugendhilfe

(1) Jeder junge Mensch hat ein **Recht** auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer **eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit**.

(2) Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft.

(3) Jugendhilfe **soll** zur Verwirklichung des Rechts nach Absatz 1 insbesondere

1. junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern und dazu beitragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen,
2. Eltern und andere Erziehungsberechtigte bei der Erziehung beraten und unterstützen,
3. Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl schützen,
4. dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen.

Insgesamt werden unterschiedliche Schwerpunkte in den Zielsetzungen der drei Rechtskreise deutlich, wodurch sich die jeweiligen Prioritäten, Handlungslogiken und Instrumente deutlich voneinander unterscheiden können (vgl. dazu auch Hagemann und Ruth 2019): Im § 1 SGB II steht die Vermeidung bzw. Beendigung von Hilfebedürftigkeit durch eine (möglichst zeitnah aufzunehmende) Erwerbstätigkeit im Vordergrund, die durch den Grundsatz des Forderns (§ 2 SGB II) auch mit sanktionierbaren Pflichten verbunden ist. Im § 1 SGB III geht es insbesondere darum, dem Entstehen von Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken und den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu unterstützen. Im SGB VIII steht die Persönlichkeitsentwicklung von Kindern und Jugendlichen im Mittelpunkt; angesprochen wird unter anderem das Recht junger Menschen auf die Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit (§ 1 SGB VIII). Die Formulierung über die Schaffung positiver Lebensbedingungen verweist auf die hohe Bedeutung der Primärprävention in der Jugendhilfe. Aufgrund dieser voneinander abweichenden Handlungsziele sind Schnittstellen-Probleme zu erwarten. Übersicht 2 fasst die zentralen Handlungsziele der drei Rechtskreise und das ihnen zugrundeliegende Verständnis von Integration zusammen.

Übersicht 2: Zentrale Handlungsziele und Integrationsverständnis in SGB II, III und VIII

Rechts-kreis	Agierende Organisation	Zentrale Handlungsziele	Verständnis von Integration
SGB II	Jobcenter	Grundsicherung, Beendigung von Erwerbslosigkeit	Erwerbsintegration
SGB III	Arbeitsagentur	Vermeidung von Arbeitslosigkeit, Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt	Nachhaltige und hochwertige Beschäftigung
SGB VIII	Jugendamt	Förderung der individuellen und sozialen Entwicklung junger Menschen	Individuelle Entwicklung und soziale Integration

Quelle: Hagemann und Ruth 2019, S. 7.

Letztlich handelt es sich bei den Handlungszielen um komplementäre Teilziele, die dem übergeordneten Ziel der Teilhabe von Jugendlichen und ihrer Integration in die Gesellschaft dienen, wobei die Erwerbsteilhabe ein wesentlicher Faktor ist. Dabei ist anzunehmen, dass sozialkompetente und gemeinschaftsfähige Jugendliche (Handlungsziel SGB VIII) besser in eine Ausbildung oder Erwerbsarbeit vermittelt werden können und somit eine Hilfebedürftigkeit vermieden (Handlungsziel SGB II) sowie ein Ausgleich von Nachfrage und Angebot auf dem Ausbildungsmarkt[11] erreicht werden kann (Handlungsziel SGB III). Die Teilziele in den einzelnen Bücher des SGB prägen jedoch das Selbstverständnis und die Definition der *Leistungen* in den jeweiligen Rechtskreisen, so dass die jeweiligen beteiligten *Organisationen* die Jugendlichen aus einer jeweils spezifischen Perspektive betrachten, auch wenn sie mit demselben Fall zu tun haben.

Die Ziele im Politikfeld Schule sind in den Schulgesetzen der Länder unterschiedlich definiert; hier dominieren auf die Ziele der allgemeinen Bildung und Erziehung bezogene Aussagen. Die Vorbereitung des Übergangs in die berufliche Bildung und den Arbeitsmarkt wird nicht in allen Ländern explizit erwähnt.

Im Schulgesetz von NRW heißt es dazu beispielsweise:

> „Die Schule vermittelt die zur Erfüllung ihres Bildungs- und Erziehungsauftrags erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Werthaltungen und berücksichtigt dabei die individuellen Voraussetzungen der Schülerinnen und Schüler. Sie fördert die Entfaltung der Person, die Selbstständigkeit ihrer Entscheidungen und Handlungen und das Verantwortungsbewusstsein für das Gemeinwohl, die Natur und die Umwelt. Schülerinnen und Schüler werden befähigt, verantwortlich am sozialen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, beruflichen, kulturellen

[11] „Anders als auf dem Arbeitsmarkt werden durch das Berufsbildungssystem auf dem Ausbildungsmarkt zum einen Übergänge der SchulabgängerInnen aus dem Bildungs- ins Berufsbildungssystem und zum anderen Übergänge der Ausgebildeten vom Berufsbildungs- ins Beschäftigungssystem organisiert. Der Ausbildungsmarkt ist daher ein ganz eigener Markt mit einer eigenen Dynamik und eigenen Entwicklungsbedingungen von Angebot und Nachfrage." (Bäcker et al. 2010, S. 450).

> und politischen Leben teilzunehmen und ihr eigenes Leben zu gestalten. Schülerinnen und Schüler werden in der Regel gemeinsam unterrichtet und erzogen (Koedukation).“ (§ 2 Abs. 4 SchulG NRW)

Im Bayerischen Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG) werden als oberste Bildungsziele die „Ehrfurcht vor Gott, Achtung vor religiöser Überzeugung, vor der Würde des Menschen und vor der Gleichberechtigung von Männern und Frauen, Selbstbeherrschung, Verantwortungsgefühl und Verantwortungsfreudigkeit, Hilfsbereitschaft, Aufgeschlossenheit für alles Wahre, Gute und Schöne und Verantwortungsbewusstsein für Natur und Umwelt“ (Art. 1 BayEUG) definiert. Weiter heißt, es:

> „Die Schulen haben insbesondere die Aufgabe, […] auf Arbeitswelt und Beruf vorzubereiten, in der Berufswahl zu unterstützen und dabei insbesondere Mädchen und Frauen zu ermutigen, ihr Berufsspektrum zu erweitern.“ (Art. 2 Abs. 1 BayEUG)

Im Bundesland Berlin werden die folgenden „Bildungs- und Erziehungsziele“ formuliert:

> „(1) Die Schule soll Kenntnisse, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Werthaltungen vermitteln, die die Schülerinnen und Schüler in die Lage versetzen, ihre Entscheidungen selbständig zu treffen und selbständig weiter zu lernen, um berufliche und persönliche Entwicklungsaufgaben zu bewältigen, das eigene Leben aktiv zu gestalten, verantwortlich am sozialen, gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Leben teilzunehmen und die Zukunft der Gesellschaft mit zu formen. […]
>
> (3) Schulische Bildung und Erziehung sollen die Schülerinnen und Schüler insbesondere befähigen, […] ihr zukünftiges privates, berufliches und öffentliches Leben in Verantwortung für die eigene Gesundheit und die ihrer Mitmenschen auszugestalten, Freude am Leben und am Lernen zu entwickeln sowie die Freizeit sinnvoll zu nutzen.“ (§ 3 SchulG Berlin)

Die Kompetenzen der verschiedenen Ebenen des *föderativen Systems* und damit auch der Handlungskontext der örtlichen Organisationen sind *sektoral* sehr unterschiedlich ausgeprägt (siehe Übersicht 3). Hier zeigt sich, dass zentrale Gestaltungskompetenzen in der Arbeitsmarktpolitik beim Bund, in der Schulpolitik beim Land und in der Jugendhilfepolitik bei der Kommune liegen (vgl. zu den folgenden Ausführungen Köhling und Stöbe-Blossey 2017, S. 66–68). Die Übersicht macht jedoch auch deutlich, dass in allen drei Feldern vertikale Verflechtungen bestehen – oder umgekehrt: Innerhalb der einzelnen Rechtskreise gibt es keine einzelne Ebene des föderativen Systems, die über eine exklusive Kompetenz verfügen würde. So bestehen auch in der Jugendhilfe Bundeskompetenzen, so dass es auf der *Makroebene* der *Rahmenbedingungen* eine Schnittstelle zur Arbeitsmarktpolitik gibt. Die *Strukturen* für die Arbeitsmarkt- und Jugendhilfepolitik werden durch die drei Bücher des Sozialgesetzbuches definiert (einerseits SGB II/III, andererseits SGB VIII). Allerdings unterscheidet sich die *Kompetenzzuweisung* zwischen den beiden Politikfeldern insofern, als dass in der Arbeitsmarktpolitik zentrale Vorgaben auf Bundesebene entschieden werden, während in der Jugendhilfe das SGB VIII ein Rahmengesetz darstellt und die Gestaltungsverantwortung vor allem bei den kommunalen Jugendämtern liegt. Der *Handlungsspielraum* auf der *Mesoebene* ist also in der Jugendhilfe deutlich größer als in der Arbeitsmarktpolitik, womit sich neben einer Schnittstelle

zwischen Arbeitsmarktpolitik und Jugendhilfepolitik auf der *Makroebene* weitere Schnittstellen auf der *Mesoebene* ergeben dürften.

Übersicht 3: Kompetenzverteilung im föderativen System in Bezug auf Jugendliche in schwierigen Lebenssituationen und dem Übergang Schule-Ausbildung

Bund	**Land**	**Kommune**
Arbeitsmarktpolitik		
SGB II: • Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II für Erwerbsfähige bei Bedürftigkeit) • Beratung und Arbeitsvermittlung von Langzeitarbeitslosen und Angehörigen ihrer Haushalte („Bedarfsgemeinschaften“) SGB III: • Versicherungsleistungen (Arbeitslosengeld bei entsprechenden Ansprüchen) • Beratung und Arbeitsvermittlung für Arbeitsuchende, die nicht im Rechtskreis des SGB II betreut werden • Berufsberatung und Vermittlung von Ausbildungsplätzen	SGB II: Aufsicht über zugelassene kommunale Träger (§ 48 Abs. 1 SGB II) SGB III: Zusammenarbeit mit Regionaldirektionen (§ 367 Abs.3 SGB III)	SGB II: Aufgabenwahrnehmung (Jobcenter zur Betreuung von Arbeitsuchenden in der Grundsicherung) • teils gemeinsam mit BA („Gemeinsame Einrichtung“; § 44b SGB II), • teils in eigener Trägerschaft („zugelassene kommunale Träger“; § 6a SGB II)
Jugendhilfepolitik		
SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfegesetz als Rahmengesetz	SGB VIII: Ausführungsgesetze (Standards, Förderung)	SGB VIII: Doppelrolle • Strukturverantwortung (Jugendhilfeplanung) • Träger von Einrichtungen
Schulpolitik		
	Schulpolitik als Kernkompetenz der Länder: • Schulstruktur • Unterrichtsinhalte • pädagogisches Personal • Schulaufsicht („innere Schulangelegenheiten“)	• Schulträger: Gebäude, Verwaltungspersonal („äußere Schulangelegenheiten“) • kommunale Schulentwicklungsplanung

Quelle: Köhling und Stöbe-Blossey 2017, S. 65; eigene Darstellung.

Für die Jugendhilfe bedeutet die *föderale Kompetenzzuweisung* zudem, dass die Kostenlast für die Aufgaben zu hohen Teilen bei den Kommunen liegt (Vollzugskausalität,

Art. 104a GG). So werden zwischen 70 Prozent und 80 Prozent der Aufgaben (je nach Bundesland) in der Jugendhilfe durch die Kommunen finanziert, was eine hohe Abhängigkeit von Einnahmen über kommunale Steuern bedeutet (Wiesner 2018, S. 166). Dagegen werden Leistungen im Rahmen des SGB II zu großen Teilen vom Bund (§ 46 SGB II) und im SGB III durch den Bund sowie Beiträge der versicherungspflichtig Beschäftigten, Arbeitgeber oder Umlagen finanziert (§ 340 SGB III). Aus der daraus resultierenden unterschiedlichen finanziellen Ausstattung je nach Rechtskreis können sich auch spezifische Machtgefälle begründen. So ist davon auszugehen, dass arbeitsmarktpolitische Akteure der Rechtskreise SGB II und III eine höhere und regional weniger differenzierte Ressourcenausstattung aufweisen als Akteure der kommunalen Jugendhilfe und dementsprechend in einigen Kommunen mehr Angebote im Übergang Schule-Ausbildung als die kommunale Jugendhilfe anbieten können.

Die in den jeweiligen Rechtskreisen festgelegten Ziele werden auf unterschiedliche Art und Weise einer Erfolgsmessung unterzogen. So gibt es jährliche Zielvereinbarungen zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und der Bundesagentur für Arbeit bzw. den Bundesländern, die den Erfolg bei der Erfüllung der Ziele quantitativ messbar machen sollen, zum Teil durch festgelegte Zielwerte (Brussig 2018). Das heißt, dass es in Bezug auf die Arbeitsmarktpolitik Steuerungsinstrumente gibt, die bundesweite Standards für die Arbeit der Akteure vor Ort setzen und Anreize schaffen, Kund*innen im Sinne der Kennzahlen zu betreuen. Die festgelegten Ziele und Kennzahlen bergen jedoch Diskriminierungsrisiken, insbesondere für Gruppen, deren Eingliederung in den Arbeitsmarkt mit hohem Aufwand verbunden wäre (beispielsweise gering qualifizierte Jugendliche und Ältere), wobei diese Risiken allerdings auf der Basis weiterer Vereinbarungen in den Zielvereinbarungen über die Jahre begrenzt wurden (ebd.: 569). In der Jugendhilfe gibt es eine derartige bundesweite Erfolgsmessung mithilfe quantitativer Kennzahlen nicht. Hier wird auf Bundesebene lediglich eine (anonymisierte) Kinder- und Jugendhilfestatistik zu bestimmten *Strukturen*, Angeboten und Leistungen erstellt. Zielwerte werden dabei nicht erfasst. Aufgrund der für die Jugendhilfe maßgeblichen Ausführungsgesetze auf der Landesebene finden sich Ansätze zur Erfolgsmessung in einzelnen Bundesländern. So gibt es beispielsweise in Niedersachsen seit 2004 ein ziel- und kennzahlenbasiertes Steuerungssystem für Jugendämter (Integrierte Berichterstattung Niedersachsen), an dem 50 der 56 Jugendämter im Bundesland teilnehmen.[12] Die auf Landesebene festgelegten Ziele können in einem zweiten Schritt von den jeweiligen Jugendamtsleitungen mit Zielwerten versehen werden, wenn im jeweiligen Amt ein Bedarf an einer Kennzahl gesehen wird (Härdrich 2012). Das bedeutet, dass hier zwar auch (wie in der Arbeitsmarktpolitik) quantitative Kennzahlen zur Erfolgsmessung genutzt werden, dass aber die *Entscheidung*, ob eine solche Messung erfolgt, lokal getroffen wird und nicht verpflichtend ist. Auch hier können sich durch solche festgelegten Zielwerte (zum Beispiel Verringerung von Heimunterbringungen) Anreize ergeben, Familien im Sinne der Kennzahlen zu beraten – potenziell im Gegensatz zu einer Beratung und Hilfe

[12] Für weitere Informationen siehe auch https://soziales.niedersachsen.de/startseite/kinder_jugend_familie/jugendhilfeplanung/ibn_integrierte_berichterstattung/integrierte-berichterstattung-niedersachsen-121.html

angepasst an die individuellen Bedarfe der betroffenen Kinder und Jugendlichen. Allerdings finden sich im Bereich des SGB VIII nicht in allen Bundesländern Erfolgsmessungen nach Kennzahlen – im Gegensatz zur bundesweiten Festlegung in der Arbeitsmarktpolitik. Die somit meist unterschiedliche Bewertung der Arbeit von Akteuren der drei Rechtskreise kann insbesondere in der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit auf der Ebene der *Bearbeitung* dazu führen, dass die jeweiligen Akteure unterschiedlichen Anreizen zu einer kennzahlbasierten oder einer bedarfsorientierten Beratung und Hilfe unterliegen, was Konfliktpotenziale für die Kooperation bergen kann.

Die Ausführungen zu den *Kompetenzzuweisungen* zeigen, dass Beiträge zur Integration in Gesellschaft und Arbeitsmarkt von Jugendlichen, die sich in schwierigen Lebenssituationen befinden, zu den Aufgaben mehrerer *sektoraler* Akteure gehört, was erste Hinweise auf das Vorliegen einer *Interferenz-Konstellation* im Sinne einer Überlappung von Zuständigkeiten gibt (siehe Unterabschnitt 2.2.1). Schnittstellen-Probleme können sich dabei durch *Kompetenzzuweisungen* insbesondere auf der Basis der unterschiedlichen *sektoralen* Zielsetzungen, Ausstattung mit finanziellen Ressourcen sowie unterschiedlichen *föderalen* Positionen der einzelnen Rechtskreise ergeben.

Leistungen/Anspruchsvoraussetzungen

Die *Kompetenzzuweisung* der drei Rechtskreise mit ihren zentralen Zielen und Aufgaben drückt sich durch spezifische *Leistungen* und *Anspruchsvoraussetzungen* für junge Menschen zur Vorbereitung und Begleitung des Übergangs von der Schule in die Ausbildung aus. Zunächst werden die jeweiligen *Anspruchsvoraussetzungen* und *Leistungen* für die Arbeitsmarktpolitik (SGB II, III), anschließend diejenigen im Feld der Jugendhilfe (SGB VIII) vorgestellt. Ergänzend folgen Ausführungen für das Politikfeld Schule.

Die *Anspruchsvoraussetzungen* für die *Leistungen* aus dem Bereich der Arbeitsmarktpolitik sind in den beiden Rechtskreisen (SGB II und SGB III) jeweils unterschiedlich geregelt. Personen über 15 Jahre, die erwerbsfähig und hilfebedürftig sind und ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben, sowie Personen, die mit erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in einer Bedarfsgemeinschaft leben (§7 SGB II), sind leistungsberechtigt nach dem SGB II und haben somit Anspruch auf Arbeitslosengeld II und Betreuung durch das Jobcenter. *Leistungen* über das Jobcenter (SGB II) erhalten demnach Jugendliche, die unverheiratet, unter 25 und nicht in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt selbst zu bestreiten und/oder deren Eltern (oder Lebenspartner*innen) SGB II beziehen, so dass sie dadurch als Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft ebenfalls vom Jobcenter erfasst und betreut werden. Die *Leistungen* der Jobcenter sind mit einem Rechtsanspruch verbunden; die Jobcenter sind verpflichtet, diese Leistungen zu erbringen und die Leistungsberechtigten auch auf ihre Ansprüche hinzuweisen. Die Nutzung der Leistungen ist für die Jugendlichen ggf. verpflichtend. Bei Verweigerung drohen ihnen Sanktionen wie Kürzungen oder Streichungen der Grundsicherungsleistung. Im SGB II umfassen die *Leistungen* die Zahlung von Arbeitslosengeld II, die Vermittlung von Berufsausbildungsstellen, Bewerbungstrainings, Qualifizierungsangebote, Sprachkurse, Kurse zum Nachholen von Schulabschlüssen und Arbeitsgelegenheiten (sogenannte „1-Euro-Jobs“; § 16d SGB II) sowie ergänzende kommunale Leistungen beispielsweise zur psychosozialen Betreuung oder Suchtberatung (§ 16a SGB II). Arbeitsgelegenheiten können mit

Einverständnis des Betriebs im Erfolgsfall auf eine anschließende Berufsausbildung angerechnet werden. Sie sind als Maßnahme der Jobcenter in der Arbeit mit Jugendlichen quantitativ am bedeutsamsten und dabei vorrangig ein arbeitsmarktpolitisches, nicht bildungspolitisches Instrument. Anspruch besteht darüber hinaus auch auf die im SGB III definierten Angebote (siehe Übersicht 4) sowie bei Bedarf auf weitere Maßnahmen, um besondere Schwierigkeiten von Jugendlichen zu überwinden, einen Schulabschluss zu erwerben oder eine Ausbildung abzuschließen.

Die Leistungen der Arbeitsagentur (SGB III) unterliegen je nach Angebot teilweise unterschiedlichen *Anspruchsvoraussetzungen*. So ist die Berufsberatung der Arbeitsagentur generell für alle Personen frei zugänglich, wohingegen beispielsweise berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen nach bestimmten Kriterien gewährt werden. Förderungsbedürftig und damit leistungsberechtigt für berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen sind nach dem SGB III junge Menschen,

„1. bei denen die berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme zur Vorbereitung auf eine Berufsausbildung oder, wenn die Aufnahme einer Berufsausbildung wegen in ihrer Person liegender Gründe nicht möglich ist, zur beruflichen Eingliederung erforderlich ist,
2. die die Vollzeitschulpflicht nach den Gesetzen der Länder erfüllt haben und
3. deren Fähigkeiten erwarten lassen, dass sie das Ziel der Maßnahme erreichen." (§ 52 Abs. 1 SGB III)

Eine Auswahl der *Leistungen*, die nach dem SGB III erbracht werden, findet sich in Übersicht 4, wobei deutlich wird, dass die Agentur für Arbeit eine Vielzahl an speziell den Übergang von der Schule in Ausbildung betreffenden Maßnahmen auf Basis unterschiedlicher *Anspruchsvoraussetzungen* vorhält.

Übersicht 4: Leistungen für Jugendliche im Übergang Schule-Ausbildung im Rahmen des SGB III

Berufsberatung der Agentur für Arbeit (§ 29 SGB III)

Die Beratung bietet Informationen zur Berufswahl, zur beruflichen Entwicklung, zur Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Berufe, zu Möglichkeiten der beruflichen Bildung, zur Ausbildungs- und Arbeitsstellensuche, zu Leistungen der Arbeitsförderung sowie zu Fragen der Ausbildungsförderung und der schulischen Bildung (§ 30 SGB III).

Vermittlungsangebot der Agentur für Arbeit (§ 35 SGB III)

Hierbei bemüht sich die Agentur für Arbeit, Ausbildungssuchende mit Arbeitgebern zusammenzuführen, insbesondere bei Ausbildungssuchenden, deren berufliche Eingliederung voraussichtlich erschwert sein wird.

Potenzialanalyse (§ 37 SGB III)

Über Potenzialanalysen werden die beruflichen und persönlichen Merkmale, die beruflichen Fähigkeiten und die Eignung ermittelt und die Umstände, die die berufliche Eingliederung voraussichtlich erschweren, festgestellt.

Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 45 SGB III)

In diesen Maßnahmen werden Jugendliche an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt herangeführt. Dazu zählen auch Feststellung, Verringerung oder Beseitigung von Vermittlungshemmnissen, Vermittlung in eine versicherungspflichtige Beschäftigung, Heranführung an eine selbstständige Tätigkeit oder Stabilisierung einer Beschäftigungsaufnahme. Diese Maßnahme kann auch in einem Betrieb stattfinden.

Berufseinstiegsbegleitung (§ 49 SGB III)

Zur Unterstützung beim Übergang von allgemeinbildender Schule in eine Berufsausbildung kann eine Berufseinstiegsbegleitung zur Verfügung gestellt werden. Sie wird von der Agentur für Arbeit finanziert, wenn sich Dritte mit mindestens 50 Prozent an der Förderung beteiligen (vorrangig: Länder, außerdem: andere Gebietskörperschaften, nur ausnahmsweise: Vereine, Stiftungen). Ziele sind das Erreichen des Schulabschlusses, Berufsorientierung und -wahl, Ausbildungssuche und Stabilisierung des Ausbildungsverhältnisses. Das Angebot richtet sich an junge Menschen, die voraussichtlich Schwierigkeiten haben werden, den Schulabschluss zu erreichen oder den Übergang in die Ausbildung zu bewältigen.

Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (§ 51 SGB III)

Im Rahmen der Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen können förderungsbedürftige junge Menschen durch berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen gefördert werden, um sie auf die Aufnahme einer Berufsausbildung vorzubereiten. Diese Maßnahme kann auf den nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses hinarbeiten und auch betriebliche Praktika beinhalten.

Einstiegsqualifizierung (§ 54a SGB III)

Die Einstiegsqualifizierung richtet sich an nicht mehr schulpflichtige Jugendliche ohne Ausbildungsplatz, die aber beruflich schon orientiert sind. Die Dauer beträgt 6 bis 12 Monate; dabei gibt es einen geringen Verdienst. Die Maßnahme kann evtl. auf eine künftige Ausbildung angerechnet werden. Die erlernten Fähigkeiten und Fertigkeiten werden vom Betrieb durch ein Zertifikat über die Teilnahme an der Einstiegsqualifizierung bescheinigt.

Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen (§ 76 SGB III)

Die Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen ist eine zwei- oder dreijährige Berufsausbildung für Jugendliche oder junge Erwachsene, die die Vollzeitschulpflicht erfüllt haben und durch mehrfache Vermittlungshemmnisse auf dem freien Arbeitsmarkt beeinträchtigt sind. Eigentlich soll nur das 1. Jahr der Berufsausbildung in der außerbetrieblichen Einrichtung stattfinden; wenn kein Betrieb für die Übernahme gefunden wird, kann der oder die Jugendliche aber bis zur Abschlussprüfung in der in der außerbetrieblichen Einrichtung verbleiben. Es gibt zwei Varianten, das integrative Modell, bei dem Betriebspraktika oder betriebliche Ausbildungsphasen feste Bestandteile sind, und das kooperative Modell, bei dem die gesamte fachpraktische Unterweisung im Kooperationsbetrieb stattfindet (Hampel 2006, S. 45).

Assistierte Ausbildung (§130 SGB III)

Die Assistierte Ausbildung ist eine unterstützende Maßnahme der Agentur für Arbeit während einer betrieblichen Berufsausbildung für förderungsbedürftige junge Menschen und deren Ausbildungsbetriebe. Sie beinhaltet eine vorgeschaltete ausbildungsvorbereitende Phase von bis zu sechs Monaten sowie eine individuelle, kontinuierliche und sozialpädagogische Begleitung im Betrieb. Die Ziele sind der Abbau von Sprach- und Bildungsdefiziten, die Förderung fachtheoretischer Fertigkeiten sowie die Stabilisierung des Berufsausbildungsverhältnisses.

Im Bereich der Jugendhilfepolitik legen die *Anspruchsvoraussetzungen* in § 8 SGB VIII einen uneingeschränkten Zugang zur Jugendhilfe für alle Kinder und Jugendlichen fest:

> „(2) Kinder und Jugendliche haben das Recht, sich in allen Angelegenheiten der Erziehung und Entwicklung an das Jugendamt zu wenden.
> (3) Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf Beratung ohne Kenntnis des Personensorgeberechtigten, wenn die Beratung auf Grund einer Not- und Konfliktlage erforderlich ist und solange durch die Mitteilung an den Personensorgeberechtigten der Beratungszweck vereitelt würde."

Die Art und der Umfang der konkreten Leistungen richten sich nach den Bedarfen im Einzelfall (§ 27 SGB VIII). Die Angebote der Jugendsozialarbeit, die u. a. Leistungen zur Unterstützung des Übergangs Schule-Ausbildung umfassen (siehe unten), sind lediglich mit einem Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Einschätzung durch die zuständige Fachkraft verbunden. Ihre Gewährung hängt von der Einschätzung der Fachkraft ab, und ob und inwieweit damit ein einklagbarer Rechtsanspruch vorliegt, ist unter Expert*innen umstritten (Wiesner 2018, S. 172; Pingel 2018, S. 750 m.w.V.; Münder 2013, S. 11). Ebenso werden die Jugendlichen nicht gezwungen, daran teilzunehmen – die Angebote basieren auf Seiten der Jugendhilfe auf Ermessenseinschätzung und auf Seiten der Jugendlichen auf Freiwilligkeit (Schruth 2018, S. 79; § 5 SGB VIII: Wunsch- und Wahlrecht).

Leistungen der Jugendhilfe bestehen unter anderem in der Einrichtung von Jugendberatungsstellen, Praktikavermittlung und Vermittlung weiterer qualifizierender Beschäftigungsangebote. Ferner betreibt sie Jugendhilfebetriebe (außerbetriebliche Ausbildungseinrichtungen, die betrieblich organisiert sind) und Produktionsschulen (sowohl für Schulpflichtige als auch für nicht mehr schulpflichtige Jugendliche mit erhöhtem Förderbedarf). Die Jugendhilfe bietet den Jugendlichen darüber hinaus im Rahmen der Jugendsozialarbeit sozialpädagogisch begleitete Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen an, um die Ausbildung der jungen Menschen sicherzustellen.

> „Jungen Menschen, die zum Ausgleich sozialer Benachteiligungen oder zur Überwindung individueller Beeinträchtigungen in erhöhtem Maße auf Unterstützung angewiesen sind, sollen im Rahmen der Jugendhilfe sozialpädagogische Hilfen angeboten werden, die ihre schulische und berufliche Ausbildung, Eingliederung in die Arbeitswelt und ihre soziale Integration fördern." (§ 13 Abs. 1 SGB VIII)

Die Jugendsozialarbeit nach § 13 SGB VIII als Teil der Jugendhilfe ist auch der Rahmen für die Jugendberufshilfe. In deren Kontext steht insbesondere die Unterstützung des zweistufigen Übergangs von der Schule in die Ausbildung und danach in den Beruf durch sozialpädagogische und sozialarbeiterische Angebote im Mittelpunkt (Mairhofer 2017, S. 6–7). Wenn man von einem subjektiven Rechtsanspruch auf sozialpädagogische Hilfe auf Grundlage der Jugendsozialarbeit (§ 13 SGB VIII) ausgeht[13], „können junge Menschen, wenn sie das 15. Lebensjahr vollendet haben, ohne notwendige Mitwirkung ihrer

[13] Zu den verschiedenen Positionen in Bezug auf den Rechtsanspruch siehe auch Münder 2013, S. 11.

Personensorgeberechtigten selbstständig im Rahmen von § 36 SGB I diese Hilfen beantragen und Sozialleistungen entgegennehmen (soweit nicht eingeschränkt nach § 36 SGB I[14])“ (Schruth 2018, S. 85).

Zusätzlich zu den bereits angesprochenen *Leistungen* ist es möglich, dass eine Familie mittels „Hilfen zur Erziehung“ (§§ 27, 29 ff. SGB VIII) durch die Jugendhilfe unterstützt wird, um Jugendliche in schwierigen Lebenslagen sozial zu stabilisieren. Das beinhaltet beispielsweise pädagogische und therapeutische *Leistungen* sowie bei Bedarf Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen im Sinne der Jugendsozialarbeit:

> „(1) Ein Personensorgeberechtigter hat bei der Erziehung eines Kindes oder eines Jugendlichen Anspruch auf Hilfe (Hilfe zur Erziehung), wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist.
>
> (3) Hilfe zur Erziehung umfasst insbesondere die Gewährung pädagogischer und damit verbundener therapeutischer Leistungen. Sie soll bei Bedarf Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen im Sinne des § 13 Absatz 2 einschließen.“ (§ 27 SGB VIII)

Auch für junge Volljährige gibt es im Rahmen der Jugendhilfe Unterstützung durch die sogenannten „Hilfen für junge Volljährige“ (§ 41 SGB VIII). Diese werden nach dem Ermessen der verantwortlichen Mitarbeiter*innen der Jugendhilfe gewährt: „Die Hilfe wird in der Regel nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt; in begründeten Einzelfällen soll sie für einen begrenzten Zeitraum darüber hinaus fortgesetzt werden.“ (§ 41 Abs. SGB VIII) Durch die Unterstützung der Jugendhilfe ergeben sich so insgesamt potenziell interne Schnittstellen zwischen individuellen Hilfen und der Jugendsozialarbeit (§ 13 SGB VIII) „an der Nahtstelle zwischen den allgemeinen, offenen, fördernden Angeboten der Jugendarbeit und den auf einzelne junge Menschen bezogenen individuellen Sozialisationshilfen“ (Schruth 2018, S. 80) sowie zu SGB II und III, wenn Jugendliche *Leistungen* aus mehreren Rechtskreisen gleichzeitig beziehen, um den Übergang von der Schule in Ausbildung zu bewältigen. Wenn die Unterstützung durch die Jugendhilfe endet, sind außerdem *Transitionen* in andere Rechtskreise (insbesondere SGB II und III, aber auch XII[15]) möglich.

Die *Leistungen* der drei Rechtskreise werden in unterschiedlicher Art und Weise bereitgestellt. Die *Leistungen* im Rahmen von SGB II und III, die den Übergang von der Schule in die Ausbildung von Jugendlichen fördern sollen, werden normalerweise überregional ausgeschrieben und vergeben (Mairhofer 2017, S. 93). In diesem Kontext wird von einer

---

[14] „(2) Die Handlungsfähigkeit nach Absatz 1 Satz 1 kann vom gesetzlichen Vertreter durch schriftliche Erklärung gegenüber dem Leistungsträger eingeschränkt werden. Die Rücknahme von Anträgen, der Verzicht auf Sozialleistungen und die Entgegennahme von Darlehen bedürfen der Zustimmung des gesetzlichen Vertreters.“ (§ 36 SGB I)

[15] Je nach Lebenssituation der/des Jugendlichen kann eine Transition in SGB II, III oder auch XII folgen. Ein Wechsel in die Zuständigkeit des SGB XII (Sozialhilfe) ist dabei für Personen relevant, „bei denen besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind“ (§ 67 SGB XII). Hierbei „sind Leistungen zur Überwindung dieser Schwierigkeiten zu erbringen, wenn sie aus eigener Kraft hierzu nicht fähig sind. Soweit der Bedarf durch Leistungen nach anderen Vorschriften dieses Buches oder des Achten und Neunten Buches gedeckt wird, gehen diese der *Leistung* nach Satz 1 vor.“ (ebd.)

Standardisierung von Angeboten sowie einer stärker auf ökonomischen Kriterien basierten Vergabe von Maßnahmen an Träger berichtet (ebd.: 71ff.). Da sich Ausschreibungen immer auf befristete Angebote beziehen, sind auch die Arbeitsverhältnisse bei den Trägern oft befristet, so dass Personalwechsel an der Tagesordnung sind.

Für die Jugendhilfe und darin insbesondere die Jugendberufshilfe wird eine Verbreitung des Angebotstyps „Projekt" festgestellt, was ebenfalls spezifische Folgen für die Arbeit der Beteiligten hat. So führe die projektförmige Durchführung von Angeboten ebenso wie die Ausschreibung zu befristeten Arbeitsverträgen der Fachkräfte und damit ebenfalls zu einem hohen Personalwechsel. Dieser hohe Personalwechsel stehe dabei zum einen der Kooperation mit anderen relevanten Organisationen, zum anderen „dem Aufbau einer tragfähigen Arbeitsbeziehung im Wege […] – insbesondere bei längerfristig angelegten Programmen für besonders benachteiligte Jugendliche" (ebd.: 72f.). Zudem wird vor dem Hintergrund der Projektarbeit von „Verstetigungsproblemen" der Angebote gesprochen (ebd.: 73).

Bei einem Blick auf die finanziellen Aufwendungen der einzelnen Rechtskreise in Bezug auf Leistungen zur Unterstützung des Übergangs Schule-Ausbildung von Jugendlichen in schwierigen Lebenssituationen fällt auf, dass die beiden Rechtskreise der Arbeitsmarktpolitik (SGB II, III) deutlich höhere Summen in diesem Bereich ausgeben als die Jugendhilfe. Münder und Hoffmann (2017) stellen fest, dass im Jahr 2014 Ausgaben in Höhe von etwa 928 Mio. € auf die beiden Rechtskreise SGB II und III entfallen, während die Ausgaben für die Jugendsozialarbeit (ohne Ausgaben in Einrichtungen) etwa 383 Mio. € betrugen (ebd.: 11, 13). Die Autoren kommen in ihrer Studie zu dem Schluss, dass „punktuelle Erkenntnisse aus verschiedenen Bereichen der Kinder- und Jugendhilfe vor[liegen], die darauf hinweisen, dass entsprechende Jugendberufshilfeaufwendungen in den letzten Jahren zurückgegangen sind, was auf eine Veränderung der Förderlandschaft im gesamten Bereich der Arbeitsförderung (SGB III und SGB II) hinweist" (ebd.: 47).

Zusammengefasst erhalten also junge Menschen, die allein durch eigene Bemühungen (möglicherweise) nicht in der Lage sind, das Ziel eines Berufsabschlusses zu erreichen, besondere Hilfestellungen nach SGB II, III oder SGB VIII (Hampel 2006, S. 35). Eine Verpflichtung zur Nutzung von Beratung gibt es nur für Jugendliche, die in einer SGB-II-Bedarfsgemeinschaft leben. Die Verpflichtung zur Teilnahme an Bildungsangeboten der beruflichen Schulen endet dagegen mit dem Ende der Schulpflicht. In Bezug auf die zwei Rechtskreise des SGB III und VIII ist die Nutzung von Angeboten freiwillig; dies gilt für die Agentur für Arbeit ebenso wie für die Jugendhilfe (soweit nicht das Jugendamt wegen akuter Kindeswohlgefährdung eingreifen muss). Das bedeutet zum einen eine erwartbare unterschiedliche Haltung von Mitarbeiter*innen in Jobcentern im Gegensatz zu Mitarbeiter*innen in Arbeitsagenturen und der Jugendhilfe, was Konflikte in der Kooperation zur Folge haben könnte. Zum anderen kann es für die Jugendlichen selbst zu Unklarheiten über deren Mitwirkungspflichten und zu Hürden für den Zugang zu Leistungen im Rahmen des SGB III und VIII führen, da diese mehr Eigeninitiative erfordern, als dies im SGB-II-Bezug der Fall ist (siehe dazu auch Unterabschnitte **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**, 3.4.2).

Durch diese unterschiedlichen Verbindlichkeiten der drei Rechtskreise sind die involvierten Akteure in Arbeitsagenturen und in der Jugendhilfe darauf angewiesen, dass Betroffene bereit sind, Hilfen anzunehmen und sich selbst einzubringen:

> *„Weil die nicht im Leistungsbezug sind, dann gilt das generell, dass die Berufsberatung freiwillig ist, und dann können wir immer nur was anbieten und Werbung machen und die ansprechen in den Schulen, aber zwingen kann man dann in dem Moment niemanden. […] sagt ein Jugendlicher, ich habe keine Lust drauf auf die Beratung, dann passiert auch nichts, dann gibt es keine Konsequenzen." (AA)*

> *„Ich muss ja in meinem Beratungsgespräch gucken, was wäre aus meiner Sicht machbar und kann sich die Person, die mir gegenübersitzt, vorstellen, diese Schritte zu gehen." (JH)*

Die Ausführungen zu den *Leistungen* und *Anspruchsvoraussetzungen* in Arbeitsmarkt- und Jugendhilfepolitik verdeutlichen verschiedene Schnittstellen-Konstellationen (Unterabschnitt 2.2.1). So ergeben sich für Jugendliche aus SGB-II-Bedarfsgemeinschaften *Transitionen* im Rechtstatus bei Beginn oder Beendigung des Leistungsbezuges der Eltern. Der Bedarf der Jugendlichen an Beratung und Hilfe für den Übergang von der Schule in Ausbildung dürfte in der Regel aber unabhängig vom Leistungsbezug der Eltern bestehen und verlangt dann im Sinne einer *sukzessiven* Förderung nach einer entsprechenden Überleitung vom SGB II in ein anderes Hilfesystem (oder umgekehrt). Hier besteht also das Risiko von Versorgungslücken oder auch von inhaltlichen Brüchen in der Förderung, wenn Überleitungen nicht funktionieren. Ähnliches gilt bei der Beendigung von Jugendhilfeleistungen bei Volljährigkeit oder Erreichen des 21. Lebensjahres (je nach kommunaler Handhabung, siehe Unterabschnitt **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Auch hier müssen im Falle von weiterhin bestehenden Bedarfen die Überleitungen der Jugendlichen vom SGB VIII in andere Hilfesysteme erfolgen, um Unterbrechungen in der Beratung und Hilfe zu vermeiden. Rechtskreiswechsel ergeben sich somit oft ohne Zutun und Einflussnahme der Jugendlichen; die Kontinuität der Förderung ist damit abhängig von der Zusammenarbeit der beteiligten Akteure.

Die *Transitionen* im Rechtsstatus finden allerdings immer vor dem Hintergrund einer übergeordneten *Interferenz-Konstellation* statt: Aus den Ausführungen wurde deutlich, dass in beiden Politikfeldern – Arbeitsmarkt und Jugendhilfe – *Leistungen* zur Unterstützung dieses Übergangs bereitstehen und dass durch die Lebenssituation der Jugendlichen auch ein gleichzeitiger Zugang dazu möglich ist. Aus dieser Überlappung von *Leistungen* der beiden Politikfelder ergeben sich – zusammen mit den oben bereits festgestellten überlappenden *Kompetenzzuweisungen* – Schnittstellen zwischen den agierenden *Organisationen*, die auf Ebene der *Bearbeitung* dazu führen können, dass Jugendliche *Leistungen* aus mehreren Rechtskreisen gleichzeitig beziehen. So können beispielsweise die Betreuung der Bedarfsgemeinschaft durch das Jobcenter, eine Berufsberatung der Arbeitsagentur und die Unterstützung durch die Jugendhilfe unabhängig voneinander und parallel zueinander laufen. Dabei besteht das Risiko, dass die involvierten Organisationen nicht voneinander wissen oder unterschiedliche Ziele verfolgen (beispielsweise möglichst zeitnahe Beendigung von Hilfebedürftigkeit vs. soziale Stabilisierung, siehe 3.2.1). Durch

eine mangelnde Abstimmung und durch Zielkonflikte können hier widersprüchliche Beratungs- und Hilfesituationen entstehen. Hierbei ist also eine Abstimmung der verschiedenen agierenden Organisationen im Sinne einer *simultanen* Förderung notwendig, um Doppelstrukturen und Widersprüchlichkeiten zu vermeiden und den Jugendlichen eine „echte" Unterstützung über eine am individuellen Bedarf orientierte Verknüpfung von komplementären Leistungen bieten zu können.

Die oben ausgeführten Unterschiede in der Finanzierung und dem Finanzvolumen der Maßnahmen in SGB II, III und VIII sowie das Ausschreibungswesen und die projektförmige Arbeit außerdem die Annahme zu, dass sich hieraus Herausforderungen sowohl für die Bereitstellung bedarfsgerechter *Leistungen* als auch für die Kooperation der drei Rechtskreise ergeben können (beispielsweise durch häufige Personalwechsel) und fiskalische Anreize zur Verschiebung schaffen (von SGB VIII hin zu SGB II/III). Auch wenn dies nicht direkt angesprochen wird in den Expert*innen-Interviews, so werden doch finanzielle Restriktionen im Bereich der Jugendhilfe immer wieder thematisiert. So ist der Eindruck aus einem Jobcenter, dass die kommunalen Akteure im SGB VIII stärker auf ihre Ausgaben achten müssen:

> *„Und gerade beim Jugendamt hat man den Eindruck, die müssen sehr gut ihr Töpfchen zusammenhalten." (JC)*

Aber auch von Seiten der Jugendhilfe selbst werden die Grenzen in der eigenen Arbeit durch eine geringe Ressourcenausstattung deutlich:

> *„Ja, finanzielle und personelle Ressourcen sind zur Erreichung dieser Gruppen notwendig und nicht immer in dem Umfang vorhanden, den wir uns so wünschen. […] Es müssten entsprechende Mittel zur Verfügung gestellt werden, um so etwas zu ermöglichen, ja." (JH)*

Besonders betroffen davon sind Kommunen, die sich in der Haushaltssicherung befinden. Ein Befragter schildert hier die Auswirkungen dessen auf die personelle Ausstattung im kommunalen Jugendamt:

> *„Personal selbst einstellen geht nicht, Philosophie ist bei uns Personalreduzierung und das ist dann immer der einzige Weg bei Delegation an freie Träger, überhaupt noch an Ressourcen zu kommen." (JH)*

Ergänzend zu den Ausführungen in Bezug auf arbeitsmarkt- und jugendhilfepolitische *Anspruchsvoraussetzungen* und *Leistungen* werden im Folgenden einige relevante Merkmale des Politikfeldes Schule dargestellt. Die *Anspruchsvoraussetzungen* für den Schulbesuch sind durch die gesetzlichen Regelungen zur Schulpflicht festgelegt, die in der Regel (mit Unterschieden zwischen den Bundesländern) bis zum 18. Lebensjahr reicht. Zudem postuliert die UN-Kinderrechtskonvention sogar auf supranationaler Ebene ein Recht auf Bildung:

> „Die Vertragsstaaten erkennen das Recht des Kindes auf Bildung an; um die Verwirklichung dieses Rechts auf der Grundlage der Chancengleichheit fortschreitend zu erreichen, werden sie insbesondere
>
> a) den Besuch der Grundschule für alle zur Pflicht und unentgeltlich machen;
> b) die Entwicklung verschiedener Formen der weiterführenden Schulen allgemeinbildender und berufsbildender Art fördern, sie allen Kindern verfügbar

und zugänglich machen und geeignete Maßnahmen wie die Einführung der Unentgeltlichkeit und die Bereitstellung finanzieller Unterstützung bei Bedürftigkeit treffen;

c) allen entsprechend ihren Fähigkeiten den Zugang zu den Hochschulen mit allen geeigneten Mitteln ermöglichen;
d) Bildungs- und Berufsberatung allen Kindern verfügbar und zugänglich machen;
e) Maßnahmen treffen, die den regelmäßigen Schulbesuch fördern und den Anteil derjenigen, welche die Schule vorzeitig verlassen, verringern."
(Art. 28 Abs. 1 UN-Kinderrechtskonvention)

Leistungen in der Schulpolitik, die allen Jugendlichen unabhängig von ihrer Lebenslage bei einem Übergang von der Schule in die Ausbildung unterstützen sollen, bestehen in (oft primärpräventiv angelegten) Angeboten der Berufsorientierung an allgemeinbildenden Schulen und durch die vielfältigen Bildungsgänge der berufsbildenden Schulen (mit einer je nach Bundesland differenzierten Ausgestaltung). Im Kontext der Vorbereitung und Begleitung eines gefährdeten Übergangs sind hier vor allem berufsvorbereitende Klassen relevant, die in Teil- oder Vollzeitform Möglichkeiten zum Erwerb eines Schulabschlusses bieten und zum Teil mit von der Arbeitsverwaltung geförderten Maßnahmen kombiniert werden können. Darüber hinaus gibt es Bildungsgänge, die eine berufliche Orientierung in einem bestimmten Feld (beispielsweise Technik, Wirtschaft, Soziales) mit dem Erwerb eines höherwertigen Schulabschlusses verknüpfen. Diese Bildungsgänge vermitteln keinen anerkannten Berufsabschluss und werden von den Jugendlichen zum Teil mit dem Ziel der Höherqualifizierung, zum Teil mangels abschlussbezogener Perspektive oder mangels Orientierung gewählt. Trotz der fehlenden berufsbezogenen Zertifizierung können diese Bildungsgänge die Jugendlichen dabei unterstützen, einen Übergang in eine berufliche Qualifizierung zu realisieren.

Im Bereich dieser berufsausbildungsvorbereitenden Angebote an den berufsbildenden Schulen spielt auch die Schulsozialarbeit eine Rolle. Hierbei ist festzuhalten, dass diese sich durch eine „Vielzahl unterschiedlicher institutioneller Zuständigkeiten in den Bundesländern und Kommunen" (Enggruber 2018, S. 167) auszeichnet. Die Finanzierung kann dabei über eingesparte Mittel aus unbesetzten Lehrer*innen-Stellen, durch den Europäischen Sozialfonds, spezielle Programme von Bund und Ländern, aus dem Bildungs- und Teilhabepaket nach SGB II oder über (Landes-)Jugendämter gemäß § 13 SGB VIII (Jugendsozialarbeit) stattfinden. Je nach Finanzierung ist auch die organisationale Anbindung der Schulsozialarbeiter*innen mit einer Einbindung in bestimmte Hierarchien und Fachaufsichten verbunden. Somit ergeben sich hier, je nach Anbindung der Fachkraft, Schnittstellen zum SGB II und zur Jugendsozialarbeit als Teil der Jugendhilfe (SGB VIII). Inhaltlich ist die Schulsozialarbeit eines der zentralen Angebote der Sozialen Arbeit im Kontext Schule. Allerdings unterscheidet sich auch hier, je nach Schwerpunktsetzung und institutioneller Anbindung, die konkrete Ausgestaltung der Schulsozialarbeit vor Ort. „Die inhaltlichen Ausrichtungen reichen von explizit sozialraum- und lebensweltorientierten Ansätzen bis hin zu individualisierenden, therapeutischen Einzelangeboten. Ebenso können die Zielgruppen unterschiedlich definiert und gewichtet werden." (Emanuel 2017, S. 16) Aufgrund kleiner Personalschlüssel (ca. zwei Stellen pro 1.500

Schüler*innen an berufsbildenden Schulen bundesweit) ist davon auszugehen, dass viele Schulsozialarbeiter*innen ihre Arbeit auf die Schüler*innen der berufsvorbereitenden Bildungsgänge konzentrieren, da hier eine auszugleichende Benachteiligung eher vermutet wird als in anderen berufsbildenden Bildungsgängen (Enggruber 2018, S. 167–168).

Die Regulierung und Finanzierung der beruflichen Schulen liegt in der *Kompetenz* der Bundesländer, die Schulträgerschaft und die Schulentwicklungsplanung bei kreisfreien Städten und Kreisen. Insofern ergeben sich Schnittstellen zwischen der Bildungs- und der Sozialpolitik (*sektoral*) und zwischen den Ebenen des *föderativen* Systems. *Leistungen* im Bereich der Berufsorientierung werden über die Berufsberatung der Arbeitsagenturen hinaus in wachsendem Maße an Schulen verankert bzw. in Zusammenarbeit mit den Arbeitsagenturen an den Schulen bereitgestellt, so dass die Arbeitsagentur die Jugendlichen über die Schulen erreicht. Diese Angebote werden mit dem Ziel eingesetzt, die Entscheidungsfähigkeit des Individuums zu stärken. Zudem sollen die Voraussetzungen verbessert werden, die Anforderungen der Arbeitswelt zu bewältigen, indem die eigenen Wünsche und Fähigkeiten erkannt werden (Fink 2011, S. 95–97).

Die regionale Koordinierung bei der Vorbereitung und Begleitung des Übergangs von der Schule in Ausbildung ist inzwischen in vielen Regionen Gegenstand eines „Regionalen Übergangsmanagements“, für dessen Entwicklung neben zahlreichen dezentralen Initiativen vor allem das Bundesprogramm „Lernende Regionen“[16] ab 2008 Impulse gegeben hat (Fink 2011, S. 116–118). Ein Beispiel für den Bedeutungsgewinn schulischer Berufsorientierung bereits vor der Sekundarstufe II ist auch das Landesprogramm „Kein Abschluss ohne Anschluss“ (KAoA) in NRW. Im Rahmen von KAoA wird eine systematische Berufs- und Studienorientierung für alle Schüler*innen ab Klasse 8 anhand einer festgelegten Abfolge von sogenannten „Standardelementen“ installiert, wobei den Schulen bei der Umsetzung der Standardelemente eine zentrale Funktion zukommt (Köhling und Stöbe-Blossey 2017, S. 45–46). Mit Blick auf die Arbeit an Schnittstellen zeigen bereits, dass Schulen durchaus zentrale Akteure sind, die gemeinsam mit anderen Organisationen die Bewältigung der Risikosituation (frühzeitig) zu unterstützen.

Strukturelle Vorgaben: Behörden/Trägerorganisation

Neben *Kompetenzzuweisungen*, *Leistungen* und *Anspruchsvoraussetzungen* gibt es auch *strukturelle Vorgaben* zum *Aufbau* von *Behörden* und *Trägerorganisationen* in den drei Rechtskreisen sowie der Schulpolitik.

In der Arbeitsmarktpolitik gibt es mit den regionalen Stellen der Bundesagentur für Arbeit lokale Instanzen einer zentralen Institution, die zwar durch bundesrechtliche Vorgaben gesteuert werden, jedoch über einen gewissen *Handlungsspielraum* in der Kooperation mit anderen lokalen Akteuren verfügen.

> „(1) Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) ist eine rechtsfähige bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung.
> (2) Die Bundesagentur gliedert sich in eine Zentrale auf der oberen Verwaltungsebene, Regionaldirektionen auf der mittleren Verwaltungsebene und

[16] Vgl. http://www.lernende-regionen.info/.

Agenturen für Arbeit auf der örtlichen Verwaltungsebene. Die Bundesagentur kann besondere Dienststellen errichten.

(3) Die Regionaldirektionen tragen Verantwortung für den Erfolg der regionalen Arbeitsmarktpolitik. Zur Abstimmung der Leistungen der Arbeitsförderung mit der Arbeitsmarkt-, Struktur- und Wirtschaftspolitik der Länder arbeiten sie mit den Landesregierungen zusammen.

(4) Die Bundesagentur hat ihren Sitz in Nürnberg." (§ 367 SGB III)

Seit dem Inkrafttreten der Arbeitsmarktreformen 2005 sind für die Grundsicherung eigene Organisationen zuständig. Die Jobcenter sind dabei entweder auf kommunaler Ebene als gemeinsame Einrichtung mit der Agentur für Arbeit oder als eigene Dienststelle der Kommunalverwaltung (zugelassener kommunaler Träger, zkT; beziehungsweise Optionskommune) organisiert (siehe auch Unterabschnitt 3.3.1).

Die Trägerschaft der Jugendhilfe ist in § 69 SGB VIII geregelt:

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe werden durch Landesrecht bestimmt. […]

(3) Für die Wahrnehmung der Aufgaben nach diesem Buch errichtet jeder örtliche Träger ein Jugendamt, jeder überörtliche Träger ein Landesjugendamt."

Nun sind die *Strukturen* von Politikfeldern nicht nur durch die Kompetenzen staatlicher Institutionen bestimmt, sondern nicht zuletzt auch durch die Rolle gesellschaftlicher Akteure. Übersicht 5 enthält deshalb einen Überblick über einige zentrale Faktoren zum Aufbau von *Behörden* bzw. *Trägerorganisationen* im Kontext der Risikosituation Übergang Schule-Ausbildung. Berücksichtigt werden hier die Rolle von Verbänden und die *Struktur* der leistungserbringenden Institutionen im Rahmen der drei involvierten Politikfelder.

Sehr deutlich kommt in der Übersicht die hohe Bedeutung korporatistischer *Strukturen* in der Jugendhilfepolitik zum Ausdruck. Zwar ist die Funktion von Verbänden auch in der Arbeitsmarktpolitik institutionalisiert, jedoch geht es hier faktisch eher um beratende als um entscheidende *Gremien*. Allerdings legt § 371 SGB III auch eine überwachende Funktion der Selbstverwaltung fest. In der Jugendhilfe ist eine sehr starke Position der Wohlfahrtsverbände vorzufinden, welche nicht nur gemäß dem Subsidiaritätsprinzip ein zentraler Leistungserbringer sind – sie bieten „deutlich mehr soziale Dienste an als die Kommunen und die privat-gewerblichen Anbieter zusammen" (Bäcker et al. 2010, S. 545) –, sondern sie wirken darüber hinaus durch die mit einem Anteil von 40 Prozent der Sitze gesetzlich verankerte Mitgliedschaft in den Jugendhilfeausschüssen (§ 71 Abs. SGB VIII) an der Steuerung mit.

Übersicht 5: Akteure in den Politikfeldern Arbeitsmarkt, Jugendhilfe und Schule

Organisationen der Leistungserbringung	Vorgaben zu Selbstverwaltung, Interessenvertretung, Rolle von Verbänden
Arbeitsmarktpolitik	
• örtliche Agenturen für Arbeit (SGB III) • Jobcenter (SGB II) • frei-gemeinnützige, private Träger für Maßnahmen und Projekte im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik	• Selbstverwaltungsorgane BA/örtliche Agenturen (§ 371 SGB III): je ein Drittel Vertreter der Arbeitgeber, Arbeitnehmer und öffentlicher Körperschaften • Beratender Beirat der gemeinsamen Einrichtungen oder zugelassenen kommunalen Träger (§ 18d SGB II): Mitgliedschaft von Arbeitgebern, Arbeitnehmern, Wohlfahrtsverbänden, Kammern, berufsständischen Organisationen
Jugendhilfepolitik	
• öffentliche Träger • frei-gemeinnützige Träger • private Träger	Doppelrolle der Wohlfahrtsverbände: • Mitwirkung an der Steuerung (Jugendhilfeausschüsse Land/Kommune) • Leistungserbringung
Schulpolitik	
Schule (nichtrechtsfähige Anstalt des Schulträgers)	Partielle Dienstleistungen der Wohlfahrtsverbände für Schulen (beispielsweise bei Ganztagsangeboten)

Quelle: vgl. Köhling und Stöbe-Blossey 2017, S. 67; eigene Darstellung.

3.2.2 Prozesse

	Rahmenbedingungen
Strukturen	Kompetenzzuweisung (Ziele/Aufgaben) - föderal - sektoral Leistungen/ Anspruchsvoraus-Setzungen
Prozesse	Strukturelle Vorgaben: Behörden/Trägerorganisationen ***Prozedurale Vorgaben zur Arbeit an Schnittstellen***

Prozedurale Vorgabe für die Arbeit an Schnittstellen

Die bisherigen Ausführungen zu den *Strukturen* der *Rahmenbedingungen* zeigen, an welchen Punkten Schnittstellen bestehen. Anhand der *Prozess*-Dimension werden weitergehende Regelungen in die Betrachtung einbezogen, wie die Arbeit an diesen Schnittstellen gerahmt wird.

Ein Blick auf die Regelungen in den verschiedenen Büchern des Sozialgesetzbuches zeigt, dass der Notwendigkeit der Arbeit an Schnittstellen durch *prozedurale Vorgaben* durchaus Rechnung getragen wird (vgl. Stöbe-Blossey 2016c, S. 407–409). Schon im SGB I ist festgelegt, dass die Leistungsträger in der Zusammenarbeit mit gemeinnützigen und freien Einrichtungen und Organisationen darauf hinwirken sollen „dass sich ihre Tätigkeit und die der genannten Einrichtungen und Organisationen zum Wohl der Leistungsempfänger wirksam ergänzen“ (§ 17 SGB I).

Im Rahmen des 9. SGB II-Änderungsgesetzes mit Inkrafttreten am 01.08.2016 wurde § 18 SGB II neu formuliert und enthält nun konkrete Vorschriften zur Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren. Inkludiert sind dabei auch Angebote der Jugend(sozial)arbeit und des erzieherischen Jugendschutzes. „Damit ist eine erste enge Verbindung zwischen den Leistungen der Grundsicherung und denen der Kinder- und Jugendhilfe hergestellt.“ (Hampel 2019) Auch in der Jugendhilfe findet sich eine Vorschrift zur „strukturellen Zusammenarbeit mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen“ (§ 81 SGB VIII):

> „Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen, deren Tätigkeit sich auf die Lebenssituation junger Menschen und ihrer Familien auswirkt, insbesondere mit
>
> 1. den Trägern von Sozialleistungen nach dem Zweiten, Dritten, Vierten, Fünften, Sechsten und dem Zwölften Buch sowie Trägern von Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz,
> 2. den Familien- und Jugendgerichten, den Staatsanwaltschaften sowie den Justizvollzugsbehörden,
> 3. Schulen und Stellen der Schulverwaltung,
> 4. Einrichtungen und Stellen des öffentlichen Gesundheitsdienstes und sonstigen Einrichtungen und Diensten des Gesundheitswesens,
> 5. den Beratungsstellen nach den §§ 3 und 8 des Schwangerschaftskonfliktgesetzes und Suchtberatungsstellen,

6. Einrichtungen und Diensten zum Schutz gegen Gewalt in engen sozialen Beziehungen,
7. den Stellen der Bundesagentur für Arbeit,
8. Einrichtungen und Stellen der beruflichen Aus- und Weiterbildung,
9. den Polizei- und Ordnungsbehörden,
10. der Gewerbeaufsicht und
11. Einrichtungen der Ausbildung für Fachkräfte, der Weiterbildung und der Forschung

im Rahmen ihrer Aufgaben und Befugnisse zusammenzuarbeiten."

Die praktische Ausgestaltung dieser Zusammenarbeit ist damit jedoch nicht definiert.

Neben diesen Aussagen zur Zusammenarbeit auf der Steuerungs-Ebene finden sich auch Regelungen zur Berücksichtigung von Schnittstellen bei der *Bearbeitung* von Fällen. Beispielsweise sieht das SGB II (§ 15) auf der operativen Ebene eine Eingliederungsvereinbarung vor, in der *Leistungen* zur Eingliederung in Arbeit, eigene Bemühungen sowie Anträge auf *Leistungen* Dritter festgelegt werden. In § 18 Abs. 2 SGB II findet sich eine Vorschrift, um „eine gleichmäßige oder gemeinsame Durchführung von Maßnahmen zu beraten oder zu sichern" (ebd.). Dabei liegt der Fokus insbesondere auf der Zielgruppe der sozial benachteiligten und individuell beeinträchtigten jungen Menschen, die sich mit der Zielgruppe der Jugendsozialarbeit (§ 13 Abs. 1 SGB VIII) überschneidet. Damit stellt der § 18 SGB II „eine weitere Verbindung zwischen den beiden Gesetzen her, die eine enge Abstimmung notwendig macht und zur Kooperation auffordert" (Hampel 2019). Darüber hinaus können zur „Verwirklichung einer ganzheitlichen und umfassenden Betreuung und Unterstützung bei der Eingliederung in Arbeit" begleitende *Leistungen* nach § 16a SGB II („Kommunale Eingliederungsleistungen") erbracht werden, beispielsweise zur psychosozialen Betreuung.

Im SGB VIII ist für längerfristig angelegte Hilfen ein Hilfeplanverfahren vorgesehen, bei dem, soweit dabei Maßnahmen der beruflichen Eingliederung erforderlich sind, auch die dafür zuständigen Stellen zu beteiligen sind (§ 36 SGB VIII):

> „Die Entscheidung über die im Einzelfall angezeigte Hilfeart soll, wenn Hilfe voraussichtlich für längere Zeit zu leisten ist, im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte getroffen werden. Als Grundlage für die Ausgestaltung der Hilfe sollen sie zusammen mit dem Personensorgeberechtigten und dem Kind oder dem Jugendlichen einen Hilfeplan aufstellen, der Feststellungen über den Bedarf, die zu gewährende Art der Hilfe sowie die notwendigen Leistungen enthält; sie sollen regelmäßig prüfen, ob die gewählte Hilfeart weiterhin geeignet und notwendig ist. Werden bei der Durchführung der Hilfe andere Personen, Dienste oder Einrichtungen tätig, so sind sie oder deren Mitarbeiter*innen an der Aufstellung des Hilfeplans und seiner Überprüfung zu beteiligen. Erscheinen Maßnahmen der beruflichen Eingliederung erforderlich, so sollen auch die für die Eingliederung zuständigen Stellen beteiligt werden." (§ 36 Abs. 2 SGB VIII)

Diese Regelungen können als Aufforderung zur Entwicklung *simultaner* Förderstrategien in Abstimmung der beteiligten Akteure interpretiert werden. Auch im SGB II wird mit der Definition von Eingliederungsleistungen der Tatsache Rechnung getragen, dass eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt nur dann möglich ist, wenn die persönliche

Situation der Betroffenen berücksichtigt wird und sie ggf. eine entsprechende Unterstützung erhalten. Daher sieht § 16a SGB II zur „Verwirklichung einer ganzheitlichen und umfassenden Betreuung und Unterstützung bei der Eingliederung in Arbeit“ *Leistungen* beispielsweise zur psychosozialen Betreuung oder zur Kinderbetreuung vor. Dass diese Eingliederungsleistungen in das SGB II einbezogen wurden, legt ihre Gewährung in die Verantwortung des Jobcenters. Die Jobcenter sollen damit in die Lage versetzt werden, Leistungen „aus einer Hand“ zu organisieren. Dies bedeutet allerdings nicht, dass das Jobcenter diese Leistungen selbst erbringen muss: Wie der Titel des § 16a SGB II – „Kommunale Eingliederungsleistungen“ – deutlich macht, ist der Träger der Leistungen die Kommune. In § 16h Abs. 3 SGB II zur „Förderung schwer zu erreichender junger Menschen“ wird darüber hinaus eine Abstimmung über die Leistungserbringung der Arbeitsagentur mit dem örtlich zuständigen Träger der öffentlichen Jugendhilfe festgeschrieben.

Im SGB III gibt es ebenfalls *prozedurale Vorgaben* zur Arbeit an Schnittstellen mit weiteren Beteiligten innerhalb der *Bearbeitung* von Fällen über Rechtskreise und Politikfelder hinweg. Die ortsnahe Leistungserbringung wird in § 9 Abs. 3 SGB III geregelt und betrifft insbesondere die Abstimmung auf der *Mesoebene*:

> „Die Agenturen für Arbeit arbeiten zur Erfüllung ihrer Aufgaben mit den Gemeinden, Kreisen und Bezirken sowie den weiteren Beteiligten des örtlichen Ausbildungs- und Arbeitsmarktes zusammen […].“

Bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die sowohl Leistungen des SGB III als auch des SGB II erhalten, regelt § 9a SGB III die Zusammenarbeit zwischen der Agentur für Arbeit und dem zuständigen Jobcenter (in gemeinsamer Einrichtung oder als zugelassener kommunaler Träger). Dabei werden Vorgaben zur Gestaltung von Kooperation auf der Ebene der *Bearbeitung* gemacht, die eine enge Zusammenarbeit bedingen können:

> „Sie [die Agenturen für Arbeit] unterrichten diese [die Jobcenter] unverzüglich über die ihnen insoweit bekannten, für die Wahrnehmung der Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende erforderlichen Tatsachen, insbesondere über
> 1. die für erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Sinne des Zweiten Buches vorgesehenen und erbrachten Leistungen der aktiven Arbeitsförderung,
> 2. Feststellungen zu diesen Personen, die entsprechend § 37 Absatz 1 bei einer Berufsberatung nach § 31 Satz 2 getroffen werden, sowie
> 3. über die bei diesen Personen eintretenden Sperrzeiten.“ (§ 9a SGB III)

Hier zeigt sich also eine Regelung, die im Rahmen der *Interferenz*-Konstellation greift. Zum einen wird der Zeitpunkt der Informationsvermittlung benannt, wann die Informationen übermittelt werden müssen (unverzüglich). Zum anderen werden die Inhalte der Informationen spezifiziert. Diese Regelung kann demnach zur Entwicklung von *simultanen* Förderstrategien führen und Widersprüchen in der *Bearbeitung* vorbeugen.

Prozedurale Vorgaben zur rechtskreis- und politikfeldübergreifenden Zusammenarbeit gibt es auch im Hinblick auf die Jugendsozialarbeit, mit der jungen Menschen bei Bedarf „sozialpädagogische Hilfen angeboten werden, die ihre schulische und berufliche Ausbildung, Eingliederung in die Arbeitswelt und ihre soziale Integration fördern“ (§ 13 Abs. 1 SGB VIII). Der Bedarf wird dabei auf der Ebene der *Bearbeitung* von den

jeweils zuständigen Mitarbeiter*innen vor dem Hintergrund der *Kompetenzzuweisungen*, der zur Verfügung stehenden *Leistungen* sowie des eigenen *Handlungs- und Ermessensspielraums* festgestellt, wobei dieses Vorgehen auf alle involvierten Akteure zutrifft. Dazu können auch sozialpädagogisch begleitete Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen gehören (§ 13 Abs. 2 SGB VIII). Die Angebote der Jugendsozialarbeit sollen „mit den Maßnahmen der Schulverwaltung, der Bundesagentur für Arbeit, der Träger betrieblicher und außerbetrieblicher Ausbildung sowie der Träger von Beschäftigungsangeboten abgestimmt werden" (§ 13 Abs. 4 SGB VIII). Diese Regelung schlägt sich dann über die Wirkungskette auf der *Mesoebene* nieder. Zudem legt § 78 SGB VIII fest, dass die Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Bildung von Arbeitsgemeinschaften anstreben sollen, „in denen neben ihnen die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe sowie die Träger geförderter Maßnahmen vertreten sind. In den Arbeitsgemeinschaften soll darauf hingewirkt werden, dass die geplanten Maßnahmen aufeinander abgestimmt werden und sich gegenseitig ergänzen" (ebd.). Hier zeigen sich also insbesondere „weiche" Vorgaben für die Arbeit an Schnittstellen, die lokal und teilweise individuell konkretisiert werden können, was eine lokal unterschiedliche Umsetzung wahrscheinlich macht (Stöbe-Blossey 2016b).

Was das Verhältnis der verschiedenen *Leistungen* zueinander betrifft, so gelten die *Leistungen* der Jugendhilfe grundsätzlich als vorrangig vor SGB-II-Leistungen (§ 10 Abs. 3 SGB VIII) – allerdings mit einigen Ausnahmen. So sind nach § 3 Abs. 2 SGB II „erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, […] unverzüglich nach Antragstellung auf Leistungen nach diesem Buch in eine Ausbildung oder Arbeit zu vermitteln". Der Vermittlung in Arbeit oder Ausbildung wird somit Vorrang vor Angeboten der Jugendsozialarbeit eingeräumt. Das Jobcenter kann so auf der *Mikroebene* den Vorrang seiner Maßnahme ohne Einbeziehung der Jugendhilfe durchsetzen. Diese Regelung empfinden Akteure der Jugendhilfe vielfach als eine Beschränkung des eigenen *Handlungs- und Ermessenspielraums* in einem als Kernauftrag betrachteten Feld der Jugendhilfe (vgl. bspw. Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit; Der Paritätische Gesamtverband 2014; Panitzsch-Wiebe 2016).

Pingel (2018, S. 749) zufolge führt das auch dazu, dass viele Kommunen ihre Förderung der Jugendsozialarbeit eingeschränkt haben. Daraus wiederum resultiert, „dass die freigemeinnützigen Träger der Jugendsozialarbeit aus traditionellen Tätigkeitsfeldern im Bereich der Jugendsozialarbeit zurückgedrängt wurden und gleichzeitig die Finanzierung der Jugendsozialarbeit immer weniger von Zuwendungen aus der Jugendhilfe geprägt ist, sondern durch Vergabe von Aufträgen für Arbeitsmarktdienstleistungen unter Marktbedingungen. Hierbei werden Angebote von verschiedenen (auch gewerblichen) Trägern bzw. Dienstleistern mit großem Kostendruck und Niedriglöhnen umgesetzt, bei denen fachliche Standards kaum eingehalten werden (können)" (ebd.).[17]

Die Vorrangigkeit von Jugendhilfeleistungen nach § 10 Abs. 3. SGB VIII und die Ausnahme für die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten unter 25 Jahren nach § 3 Abs. 2 SGB II schaffen somit eine Hierarchisierung von Verantwortlichkeiten in der

[17] Grundlegende Bemerkungen zu Zuwendungs- und Vergaberecht, vgl. auch Scheller 2016.

Interferenz-Konstellation der überlappenden Zuständigkeit dreier Rechtskreise für Jugendliche in schwierigen Lebenssituation, die am Übergang Schule-Ausbildung stehen. Dadurch wird die Arbeit an der Schnittstelle zwischen SGB II und SGB VIII zwar kurzfristig organisiert; mittelfristig kann dies aber zu Vertrauensproblemen in der Kooperation führen, da die Vorgabe nicht zur Zusammenarbeit zwischen Akteuren des SGB II und SGB VIII aufruft, sondern ein Machtgefälle institutionalisiert. Zudem wird durch diese Vorrangregelung die Bedarfsorientierung der Beratung und Hilfe für die Jugendlichen und die Ausrichtung der Betreuung auf gesellschaftliche Teilhabe in Frage gestellt, da die Vermeidung bzw. Beendigung von Hilfebedürftigkeit (§ 1 Abs. 2 SGB II) im SGB II als zentrale Ziel der Betreuung gilt.

Ein weiterer Aspekt, der für die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit von entscheidender Bedeutung sein kann, sind Bestimmungen zur Weitergabe von Daten, die den Informationsaustausch zwischen den involvierten Institutionen regeln. Die personenbezogenen Daten, die durch Sozialleistungsträger erhoben werden, unterliegen dem Sozialgeheimnis, das heißt:

> „Jeder hat Anspruch darauf, dass die ihn betreffenden Sozialdaten (§ 67 Absatz 2 Zehntes Buch) von den Leistungsträgern nicht unbefugt verarbeitet werden (Sozialgeheimnis). Die Wahrung des Sozialgeheimnisses umfasst die Verpflichtung, auch innerhalb des Leistungsträgers sicherzustellen, dass die Sozialdaten nur Befugten zugänglich sind oder nur an diese weitergegeben werden.“ (§ 35 Abs. 1SGB I)

Hier wird deutlich, dass Sozialdaten auch innerhalb einer Institution nicht ohne Weiteres weitergegeben werden dürfen. Doch bereits vor einer eventuellen Weitergabe stellen sich Mitarbeiter*innen beispielsweise im Jobcenter besondere datenschutzrechtliche Herausforderungen, wenn sie zum Beispiel den Bedarf an einer Suchtberatung feststellen und dies im EDV-System vermerken wollen. Neben der ausdrücklichen Einwilligung durch die betroffene Person muss die Erhebung „zusätzlich dem datenschutzrechtlichen Erforderlichkeitsgrundsatz (§ 67a SGB X) genügen, der eine Erfassung untersagt, wenn diese für die Aufgabenerledigung lediglich nützlich bzw. zweckmäßig oder auch nur vorteilhaft ist. Mit anderen Worten: Die Fachkräfte dürfen Angaben, in deren Erfassung der Jugendliche eingewilligt hat, nur dann erfassen, wenn sie ihren gesetzlichen Auftrag ohne entsprechende Dokumentation aktuell nicht umsetzen können.“ (Bundesagentur für Arbeit, S. 33) Die konkrete Weitergabe von Daten ist in den einzelnen Sozialgesetzbüchern gesondert geregelt. So gibt es für das SGB II und III Regelungen zur gemeinsamen Nutzung von Sozialdaten:

> „(1) Die Bundesagentur, die kommunalen Träger, die zugelassenen kommunalen Träger, gemeinsame Einrichtungen, die für die Bekämpfung von Leistungsmissbrauch und illegaler Beschäftigung zuständigen Stellen und mit der Wahrnehmung von Aufgaben beauftragte Dritte sollen sich gegenseitig Sozialdaten übermitteln, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Buch oder dem Dritten Buch erforderlich ist. […]
>
> (2) Die gemeinsame Einrichtung ist verantwortliche Stelle für die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Sozialdaten nach § 67 Absatz 9 des Zehnten Buches sowie Stelle im Sinne des § 35 Absatz 1 des Ersten Buches.

(3) Die gemeinsame Einrichtung nutzt zur Erfüllung ihrer Aufgaben durch die Bundesagentur zentral verwaltete Verfahren der Informationstechnik. Sie ist verpflichtet, auf einen auf dieser Grundlage erstellten gemeinsamen zentralen Datenbestand zuzugreifen. Verantwortliche Stelle für die zentral verwalteten Verfahren der Informationstechnik nach § 67 Absatz 9 des Zehnten Buches ist die Bundesagentur." (§ 50 SGB II)

Die Regelungen zeigen den Anspruch des Gesetzgebers, dass insbesondere den gemeinsamen Einrichtungen von Arbeitsagentur und Jobcenter (nicht aber mit zugelassenen kommunalen Trägern) der Datenaustausch erleichtert wird, da sie auf das gleiche EDV-System und eine zentrale Datenbank zurückgreifen. Dies kann die Arbeit an Schnittstellen im Kontext der betrachteten Risikosituation zwischen Akteuren der Arbeitsagenturen und Jobcenter sowohl in einer *Interferenz*-Konstellation als auch bei *Transitionen* erleichtern, da Abstimmungen und Überleitungen zwischen den beiden Rechtskreisen des SGB II und III so erleichtert werden (siehe dazu auch Unterabschnitt 3.4.2). Im SGB VIII wird die Weitergabe von Daten deutlich strenger geregelt:

„(1) Sozialdaten dürfen zu dem Zweck übermittelt oder genutzt werden, zu dem sie erhoben worden sind. […]

(2a) Vor einer Übermittlung an eine Fachkraft, die der verantwortlichen Stelle nicht angehört, sind die Sozialdaten zu anonymisieren oder zu pseudonymisieren, soweit die Aufgabenerfüllung dies zulässt.

(3) Sozialdaten dürfen beim Träger der öffentlichen Jugendhilfe zum Zwecke der Planung im Sinne des § 80 gespeichert oder genutzt werden; sie sind unverzüglich zu anonymisieren." (§ 64 SGB VIII)

Dazu kommt ein „besonderer Vertrauensschutz in der persönlichen und erzieherischen Hilfe" (§ 65 SGB VIII), der die Weitergabe von Sozialdaten nur in wenigen Fällen oder mit der Einwilligung der Betroffenen erlaubt (Bundesagentur für Arbeit, S. 34). Deshalb ist nicht davon auszugehen, dass Akteuren der Rechtskreise des SGB II und III systematisch Informationen vorliegen, ob Jugendliche auch durch die Jugendhilfe betreut werden und in welcher Weise sie bisher unterstützt wurden. Aus den *prozeduralen Vorgaben* bezüglich der Datenweitergabe wird auch deutlich, dass die Zusammenarbeit von SGB II und III durch die gemeinsamen Einrichtungen eine Sonderstellung hat, da für sie explizit die gemeinsame Datennutzung geregelt ist und nicht nur eine eventuelle Datenweitergabe an abstrakte Dritte. Um den Informationsaustausch zu erleichtern, ist jedoch ein datenschutzkonformes Kerndatensystem in der Entwicklung[18], wie es vonseiten einer Regionaldirektion der Bundesagentur heißt.

3.2.3 Zwischenfazit

Betrachtet man das soziale Risiko des Übergangs Schule-Ausbildung, zeigt sich eine Überlappung verschiedener Typen von Schnittstellen. Eine Schnittstelle besteht, wenn Jugendliche einen biografischen Übergang bewältigen müssen. Hier geht es also um eine *Transition* vom Schulsystem in das Berufsbildungssystem (und später in den Arbeitsmarkt).

[18] Informationen einer Regionaldirektion der BA bei dem Abschluss-Workshop des SoPoDI-Projektes am 24.09.2019 sowie von Seiten des BMAS beim FIS-Forum am 08.10.2019.

Weitere Schnittstellen entstehen durch die *Kompetenzzuweisung* zwischen Politikfeldern, Rechtskreisen und den verschiedenen Ebenen des föderativen Systems. Auf Basis der Ziele und Aufgaben der involvierten Politikfelder und Rechtskreise lassen sich bezogen auf den Übergang von Jugendlichen aus der Schule in Ausbildung vor allem *Interferenz*-Konstellationen identifizieren, da die Vorbereitung und Begleitung dieses Übergangs für Jugendliche in schwierigen Lebenssituationen einen Kernauftrag der Bildungs-, der Arbeitsmarkt- (SGB II/III) und der Jugendhilfepolitik (SGB VIII) darstellt und mit einem Anspruch auf Gestaltung verbunden ist. Die *Leistungen* der involvierten Politikfelder sind mit unterschiedlichen *Anspruchsvoraussetzungen* versehen, die für die Jugendlichen unterschiedlich frei zugänglich und unterschiedlich verbindlich sind. Für die Jugendlichen stellt sich hier die Schwierigkeit, dass sie die *Organisationen* teilweise selbst aktiv ansprechen müssen, um Zugang zu Beratung und Hilfe zu erhalten – und umgekehrt stellt es für einen Teil der *Organisationen* eine Herausforderung dar, die Jugendlichen, die einen Unterstützungsbedarf haben könnten, zu erreichen (siehe auch Unterabschnitt 3.4.2).

Generell birgt die *Interferenz*-Konstellation das Risiko, dass es in der *Bearbeitung* von Fällen zu Widersprüchen und Konflikten in der Beratung und Hilfe für Jugendliche kommt, wenn die beteiligten Akteure nicht (gut) zusammenarbeiten. So könnte es vorkommen, dass die vielfältigen Angebote, die es im Bereich des Übergangs von der Schule in Ausbildung in den einzelnen Politikfeldern und Rechtskreisen gibt, von den jeweiligen Mitarbeiter*innen nicht hinreichend aufeinander abgestimmt werden und so inhaltlich oder zeitlich nicht zusammenpassen. Dagegen kann bei einer gelingenden rechtskreisübergreifenden Kooperation die Entwicklung *simultaner* Förderstrategien Beratung und Hilfe aus einer Hand ermöglichen – angepasst an die Potenziale und Bedürfnisse der Jugendlichen.

Innerhalb der *Interferenz*-Konstellation kommt es teilweise zu weiteren *Transitionen*, die auf der Basis von Zuständigkeitswechseln stattfinden. Die *Anspruchsvoraussetzungen* regeln den Zugang zu *Leistungen* für die Jugendlichen. Wenn sich also die Situation der Jugendlichen ändert, kann das dazu führen, dass sie Zugang zu bestimmten *Leistungen* der einzelnen Politikfelder und Rechtskreise erhalten oder verlieren und somit *Transitionen* in andere Rechtskreise oder Politikfelder stattfinden können. Jedoch haben diese *Transitionen* das Potenzial, zu Brüchen und Lücken in der Beratung und Hilfe der Jugendlichen zu führen, so dass diese „verloren gehen." Chancen ergeben sich hier aus der Entwicklung *sukzessiver* Bearbeitungsstrategien zur Überleitung und Gewährleistung einer lückenlosen Anschlussbetreuung, indem also die Jugendlichen von einem zuständigen Akteur zum Nächsten weitergeleitet werden.

Auf der Ebene der *Rahmenbedingungen* können *prozedurale Vorgaben* für die Arbeit an Schnittstellen als Ansatz gesehen werden, wie sowohl *simultane* als auch *sukzessive* Bearbeitungsstrategien verwirklicht werden können. Allerdings handelt es sich dabei zum Teil um „weiche" Vorgaben, wodurch die konkrete Gestaltung der Arbeit an Schnittstellen bei den *Organisationen* selbst liegt. Folglich kann eine lokal unterschiedliche Umsetzung erwartet werden. Andere Vorgaben definieren einen klaren Vorrang der Leistungen von bestimmten Rechtskreisen und tragen damit zur Wahrnehmung von ungleichen Machtverhältnissen bei. So wird der Vorrang der Vermittlung in Ausbildung oder Arbeit

von Akteuren der Jugendhilfe als Einschränkung ihrer Handlungsmöglichkeiten betrachtet und es wird davon ausgegangen, dass diese Regelung zu einer Abnahme an Angeboten der Jugendsozialarbeit beiträgt.

Daneben ergeben sich Herausforderungen für die Arbeit an Schnittstellen, die auf datenschutzrechtlichen Aspekten beruhen. Neben dem besonderen Vertrauensschutz in der persönlichen und erzieherischen Hilfe (§ 65 SGB VIII) kann sich insbesondere der datenschutzrechtlich eng definierte Erforderlichkeitsgrundsatz (§ 67a SGB X) die Arbeit an Schnittstellen erschweren, da hier Informationen verloren gehen können, die für eine passgenaue Leistungserbringung über mehrere Zuständigkeitsbereiche hinweg sinnvoll wären. Dadurch entstehen zudem Kosten (in Form von Zeit und Geld) für die Leistungserbringer, da davon ausgegangen werden kann, dass Informationen an einigen Stellen doppelt erhoben werden (müssen).

3.3 Mesoebene: Organisationsale Arrangements

Entsprechend der *sektoralen Kompetenzzuweisungen* auf der *Makroebene* finden sich auf der *Mesoebene* der *organisationalen Arrangements* zunächst verschiedene *Organisationen,* die die Aktivitäten des Übergangs von der Schule in die Ausbildung gestalten. Zwischen diesen *Organisationen* gibt es lokal unterschiedliche *Strukturen* und *Prozesse,* die für die Arbeit an Schnittstellen relevant sind.

3.3.1 Strukturen

Organisationen

In der *Struktur*-Dimension finden sich auf der Basis der auf der *Makroebene* verankerten Vorgaben zur Behörden- und Trägerstruktur verschiedene *Organisationen*. In der Arbeitsmarktpolitik sind Arbeitsagenturen (SGB III) und Jobcenter (SGB II) lokal tätig. Die Bezirke der einzelnen Arbeitsagenturen umfassen – je nach Größe der Kommunen – das Gebiet einer oder mehrerer kreisfreier Städte und/oder Kreise.

Jobcenter sind örtliche Organisationen, die – entweder als gemeinsame Einrichtung oder als kommunale Dienststelle (siehe Unterabschnitt 3.2.1) – die lokale Einbindung der Arbeitsmarktpolitik stärken und eine Schnittstelle zur Kommune bilden. In großen Kommunen oder in Kreisen gibt es außerdem teilweise dezentrale *Strukturen* in Bezug auf die Jobcenter,

	Organisationale Arrangements
Strukturen	**Organisationen**
	Vernetzungsstrukturen
	Gremien/Runde Tische
Prozesse	*Kooperationsvereinbarung*
	Verfahrensregelungen
	Planung von Programmen

etwa mehrere Standorte über das gesamte Stadt- oder Kreisgebiet verteilt. Dies kann bereits innerhalb einzelner Rechtskreise in der lokalen Kooperation zu einem erhöhten Bedarf an Koordination führen:

> *„Also, weil das Jobcenter eben auch Kreisjobcenter und Kommunaljobcenter ist, sind die auch immer damit verwoben. […] Da ist immer nur die Frage, wer vertritt. Ist es der Kreis, oder ist es die Stadt?“ (AA)*

In der Jugendhilfe ist zu unterscheiden zwischen öffentlichen Organisationen (in der Regel in kommunaler Trägerschaft), frei-gemeinnützigen Einrichtungen (von kleinen Vereinen bis hin zu überregional tätigen großen Wohlfahrtsverbänden mit einem breiten Aufgabenspektrum) und zunehmend auch privat-gewerblichen Anbietern (zu denen sowohl einzelne freiberuflich tätige Personen als auch Unternehmen mit mehreren Niederlassungen gehören). Die örtlichen Träger der Jugendhilfe (Jugendämter; § 69 SGB VIII, siehe auch Unterabschnitt 3.2.1) sind kommunale Dienststellen. In Kreisen gibt es dabei ein Kreisjugendamt, wobei größere kreisangehörige Kommunen ein eigenes Jugendamt einrichten können. Dieses ist dann nicht dem Kreisjugendamt unterstellt, so dass je nach *Struktur* der Kreise nur das Kreisjugendamt oder ein Kreisjugendamt und eine unterschiedliche Anzahl an kommunalen Jugendämtern – oder in einzelnen Fällen auch ausschließlich kommunale Jugendämter – unabhängig voneinander arbeiten.

Da die Umsetzung der Maßnahmen in der Jugendhilfe durch die bereits angesprochenen verschiedenen Akteure (freie und öffentliche Jugendhilfe sowie private Träger) erfolgt, sind sowohl das Angebotsspektrum als auch die Organisation lokal sehr unterschiedlich. In unserer Untersuchung zeigt sich ein breites Funktionsspektrum der freien Träger. Neben verschiedensten Beratungsstellen übernehmen sie eine Vielzahl an Aufgaben (beispielsweise in der Jugendsozialarbeit, in der Jugendberufshilfe, als Träger von Jugendwerkstätten und Bildungseinrichtungen). Dabei gibt es auch freie Träger, die für mehrere Rechtskreise Maßnahmen anbieten. So berichtet eine Leiterin einer Jugendwerkstatt in freier Trägerschaft:

> *„Also unsere Maßnahme wird finanziert sowohl vom Jugendamt als auch vom Jobcenter, weil das Jobcenter hat sich beim Jugendamt, in Anführungsstrichen, eingekauft. Das heißt also, dass von den 110 Plätzen, die es in [Stadt] gibt, wir sind nicht der einzige Standort, es gibt noch zwei weitere Standorte, sind 35 Plätze über das Jobcenter finanziert. Und da weist auch das Jobcenter zu. Also normalerweise weist das Jugendamt oder die Beratungsstelle für arbeitslose Jugendliche, die auch im Jobcenter sitzt, die Jugendlichen zu uns zu, aber es gibt auch eben Zuweisungen über das Jobcenter.“ (FT)*

Auf der Ebene der Organisationen setzt das Konzept der Jugendberufsagenturen an, dessen lokale Umsetzung im Kontext der Analysen in diesem Teilprojekt untersucht wurde. Die im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD im Jahr 2013 auf Bundesebene vorgesehenen Jugendberufsagenturen basieren auf den bereits im Jahr 2010 durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) initiierten „Arbeitsbündnisse Jugend und Beruf“ (Bundesagentur für Arbeit). Jugendberufsagenturen sollen, einem programmatischen Papier der Bundesagentur für Arbeit zufolge, die Berufsberatung der Agentur für Arbeit, die Arbeits- und Ausbildungsvermitt-

lung für Jugendliche aus SGB-II-Bedarfsgemeinschaften der Jobcenter sowie die Angebote der Jugendhilfe verknüpfen (Bundesagentur für Arbeit 2018a, S. 10). Wo dies aufgrund ländlicher *Strukturen* nicht unter einem Dach möglich ist, wird eine rechtskreisübergreifende Beratung an verschiedenen Standorten empfohlen. Mit den Jugendberufsagenturen sollen Überschneidungen von Angeboten und langes Verharren der Jugendlichen in „Warteschleifen" vermieden sowie verbindliche Regelungen für die Arbeit an Schnittstellen ermöglicht werden. Ziel war es, Transparenz über den Informationsaustausch und harmonisierte Abläufe und Maßnahmen zu schaffen, bis hin zu einem One-Stop-Government mit dem Zusammenschluss unterschiedlicher Dienstleistungen unter einem Dach (ebd.). Im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD heißt es dazu weiter: „Datenschutzrechtliche Klarstellungen sollen den notwendigen Informationsaustausch erleichtern. Junge Menschen, deren Eltern seit Jahren von Grundsicherung leben, sollen gezielt Unterstützung bekommen." (Bundesregierung 2013, S. 47)

Rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit bedeutet dabei, dass *Organisationen*, die verschiedenen Rechtskreisen zugeordnet sind, auf der *Mesoebene* der *organisationalen Arrangements* und auf der *Mikroebene* in der konkreten *Bearbeitung* von Fällen kooperieren. Durch verbindliche Regelungen der Zusammenarbeit soll dies zur Entwicklung *simultaner* Bearbeitungsstrategien führen und nicht nur zu einer verbesserten Zusammenarbeit der *Behörden* (mindestens SGB II, III und VIII; Beierling 2016, S. 7) beitragen, sondern damit zu einer spürbaren qualitativen und quantitativen Verbesserung der Förderung von benachteiligten Jugendlichen.

Die Jugendberufsagentur ist allerdings kein in sich geschlossenes Konzept: In der Umsetzung gab es weder Gesetze noch Förderprogramme; vielmehr werden mit dem Begriff „Jugendberufsagentur" unterschiedliche Formen der Kooperation der Sozialleistungsträger subsumiert, die je nach regionalen Gegebenheiten mit Hilfe von *Kooperationsvereinbarungen* (siehe Unterabschnitt 3.3.2) unterschiedlich konkretisiert werden (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2018a).[19] Das bedeutet, dass mit den Jugendberufsagenturen auf der *Mesoebene* eine *Vernetzungsstruktur* geschaffen wird, die auf bereits bestehende *Strukturen* trifft. Zum einen betrifft das die involvierten Organisationen (Jobcenter, Arbeitsagentur, Jugendämter), die in diesem Rahmen genauer betrachtet werden sollen und die bereits vor der Einrichtung der Jugendberufsagentur unterschiedlich stark miteinander kooperiert haben, um Jugendliche in Gesellschaft und Arbeit zu integrieren. Zum anderen gibt es bereits Netzwerkstrukturen, die sich explizit mit dem Übergang von der Schule in Ausbildung beschäftigen (beispielsweise „Kein Abschluss ohne Anschluss", KAoA in NRW; siehe dazu auch Unterabschnitt 3.2.2)[20]. Außerdem ergibt sich aus der Willensbekundung im Koalitionsvertrag, dass die Jugendberufsagentur als „Zusatzaufgabe" verstanden werden kann, die ohne zusätzliche Ressourcen bearbeitet werden muss.

Dabei wird bei der Konzipierung der Jugendberufsagenturen ein Fokus auf die Beteiligung von Akteuren der Grundsicherung (SGB II), der Arbeitsförderung (SGB III) und

---

[19] Bundesweit gibt es derzeit 289 Jugendberufsagenturen (Stand Januar 2017). Bundesagentur für Arbeit 2018a, S. 6.

[20] Weitere Informationen zum Landesprogramm „Kein Anschluss ohne Abschluss" (KAoA) in NRW unter: https://www.mags.nrw/uebergang-schule-beruf-startseite oder http://www.berufsorientierung-nrw.de/start/index.html

der Jugendhilfe (SGB VIII) gelegt: Schulische Akteure werden beim Aufruf zum Aufbau der Jugendberufsagenturen weder durch den Koalitionsvertrag von 2013 noch durch die Bundesagentur für Arbeit direkt adressiert. Die Bundesagentur für Arbeit empfiehlt, die Zusammenarbeit zunächst auf die drei Rechtskreise (SGB II, III und VIII) zu konzentrieren und die Kooperation in einem nächsten Schritt um weitere Akteure zu erweitern, beispielsweise Schulen (Bundesagentur für Arbeit, S. 17). Auch in der Evaluation des Landesvorhabens „KAoA“ – und damit eines Programms zur Berufsorientierung, in dem schulpolitischen Akteuren eine große Rolle zukommt – wird festgestellt: „Schnittstellen zwischen beiden Vorhaben [Jugendberufsagenturen und dem Programm „KAoA“] werden in den Interviews vielfach angesprochen; eine systematische Verknüpfung scheint es jedoch im den meisten Fällen nicht zu geben.“ (Stöbe-Blossey et al. 2016a, S. 56) Das Politikfeld Schule scheint somit an der Einrichtung von Jugendberufsagenturen nicht systematisch beteiligt zu sein. Gründe dafür könnten darin liegen, dass Schulpolitik auf Landesebene und nicht in einem Rechtskreis des Sozialgesetzbuches geregelt ist, zudem befinden sich viele Jugendberufsagenturen noch im Aufbau. Schulpolitische Akteure können jedoch als hochrelevant für die Risikosituation von Jugendlichen im Übergang Schule-Ausbildung gesehen werden, da durch die Schulpflicht alle Jugendlichen (mit Ausnahmen) erreicht werden können und da Berufsorientierung, Berufsvorbereitung sowie berufliche Qualifizierung zu einem maßgeblichen Teil im schulischen Kontext stattfinden. Daher wird im Folgenden an den zutreffenden Stellen auf die Rolle schulpolitischer Akteure verwiesen.

In den für die vorliegende Studie geführten Interviews zeigt sich, dass sich die Befragten, bedingt durch die Offenheit des Konzepts „Jugendberufsagentur“ und die unterschiedlich starke Ausprägung von rechtskreisübergreifender Zusammenarbeit schon vor der Einrichtung einer Jugendberufsagentur, nicht immer eindeutig dazu äußern, welche Entwicklungen sich auf die Zusammenarbeit im Rahmen der Jugendberufsagentur beziehen. So bleibt an vielen Stellen offen, seit wann bestimmte Formate der Kooperation bestehen, inwiefern sie mit der Einrichtung der Jugendberufsagentur zusammenhängen und wie formalisiert diese Verfahren sind. Wo eine eindeutige Einordnung möglich ist, wird darauf verwiesen, ansonsten beziehen sich die Interview-Aussagen im Folgenden auf die aktuelle Kooperation in den befragten Kommunen, in denen bis auf eine Ausnahme überall bereits eine Jugendberufsagentur eingerichtet wurde.

Durch die sehr diversen lokalen Gegebenheiten in Bezug auf die involvierten *Organisationen* finden sich in der Untersuchung auch die verschiedensten räumlichen Handhabungen von Jugendberufsagenturen. Insbesondere drei Formen der räumlichen Zusammenarbeit werden von den Befragten genannt. So arbeiten in einigen Jugendberufsagenturen Vertreter*innen der Rechtskreise unter einem Dach zusammen, was meist auch öffentlichkeitswirksam als Jugendberufsagentur beworben wird. Daneben gibt es – insbeson-

dere in Flächenkreisen – virtuelle Kooperationen, in der die einzelnen Partner in getrennten Gebäuden ansässig sind.[21] Eine dritte Variante sind feste Sprechzeiten einzelner Akteure in Gebäuden weiterer beteiligter Partner einer Jugendberufsagentur. Dies betrifft besonders oft die Jugendhilfe, die meist in den Gebäuden der Arbeitsverwaltung Sprechstunden anbietet. Die Mitarbeiter*innen der kommunalen Jugendämter oder der freien Träger decken dabei zwar oft die Öffnungszeiten der Arbeitsverwaltung ab, die Anzahl der Mitarbeiter*innen ist dagegen meist deutlich geringer als die der Arbeitsverwaltung.

Zudem zeigt sich in der Auswertung der *organisationalen Arrangements* in den Jugendberufsagenturen ein breites Netzwerk an externen Kooperationspartnern. Darunter befinden sich Arbeitgeberverbände und Kammern, schulische Akteure (beispielsweise einzelne Schulen, Schulsozialarbeiter*innen, Schulämter) und Akteure der Kommunalverwaltung (verschiedene Abteilungen/Dezernate, Ämter). So ergibt sich auf kommunaler Ebene ein großes Netzwerk an direkt und indirekt Beteiligten an den Jugendberufsagenturen.[22] Hier wird deutlich, dass in die Begleitung und Vorbereitung von Übergängen von der Schule in Ausbildung nicht nur sozialpolitische Rechtskreise im engeren Sinn, sondern – mit erheblichen lokalen Unterschieden – ein breites Spektrum weiterer Akteure involviert sind.

Vernetzungsstrukturen

Die Jugendberufsagenturen selbst können als eine *Vernetzungsstruktur* begriffen werden, die jedoch in ihren Zielen und Aufgaben über eine reine Vernetzungsfunktion hinausgehen. Sie schaffen Grundlagen für eine weitere Verzahnung der verschiedenen Akteure der drei sozialpolitischen Rechtskreise SGB II, III und VIII, sie entwickeln Formate des Austauschs und darüber hinaus auch der fallbezogenen Kooperation.

In manchen der befragten Kommunen gibt es zudem Personen bzw. Organisationen, die unabhängig von der Jugendberufsagentur auf kommunaler oder regionaler Ebene in bestimmten Themenfeldern eine *Vernetzungsstruktur* bedienen, die Teilaspekte oder zielgruppenspezifische Angebote des Übergang Schule-Ausbildung abdecken (in NRW beispielsweise im Rahmen der an Schule anknüpfenden Berufsorientierung die kommunalen Koordinierungsstellen bei KAoA).

Es gibt jedoch keine überregional eingerichtete *Vernetzungsstruktur*, der im Rahmen der Jugendberufsagenturen Aufgaben der Vernetzung oder Koordinierung der Rechtskreise oder der vielfältigen weiteren Netzwerkpartner zugewiesen wären. Lediglich in einem der befragten Fälle wurde eine Koordinierungsstelle auf Ebene der Jugendberufsagentur eingerichtet. Diese besteht aus einer Person, die rechtskreisübergreifend (SGB II, III, VIII) arbeitet und mehrere Standorte der Jugendberufsagentur einer Stadt koordiniert:

---

[21] Eine Jugendberufsagentur unter einem Dach wird in Kreisen aufgrund der Distanzen vielfach als nicht sinnvoll angesehen. Dort, wo die Kreise konkrete Anlaufstellen für die Jugendlichen schaffen wollten, finden sich daher teilweise auch mehrere Jugendberufsagenturen in verschiedenen Kommunen eines Kreises.

[22] Teilweise sind diese weiteren Akteure explizit in der *Kooperationsvereinbarung* der Jugendberufsagentur mitaufgenommen, teilweise wird durch gemeinsame *Gremien* oder *Arbeitskreise* ein Austausch mit externen Netzwerkpartnern gepflegt.

> *„Aber in meiner Funktion arbeite ich zu hundert Prozent rechtskreisübergreifend, also das heißt neutral, loyal allen fünf Partnern gegenüber und bin halt verantwortlich, alle rechtskreisübergreifenden Anliegen, die in den verschiedenen Gremien in den Standorten nach außen hin auftreten quasi zu bewegen, aufzubereiten, alle mit einzubinden, neue Themen einspielen, also quasi so ein bisschen alles zusammenzuhalten auch und zusammenzubringen." (K)*

Teilweise wird von den Befragten der Wunsch geäußert, eine *Vernetzungsstruktur*, beispielsweise im Sinne einer Koordinierung auf Ebene der Jugendberufsagentur, einzurichten, um die Zusammenarbeit zwischen den drei Rechtskreise weiter zu verbessern:

> *„Und ein Teil, damit das [‚Netzwerk Jugendberufsagentur'] funktionieren kann, ist, dass wir eine zentrale Koordinierungsstelle dauerhaft brauchen, die dieses Netzwerk im Blick hat, mit bedient." (JH)*

Gremien/Runde Tische

Alle befragten Organisationen sind in irgendeiner Form in kommunalen oder regionalen *Gremien, Runden Tischen* oder Arbeitskreisen organisiert. Dabei gibt es zum einen Formate, die unabhängig von den Jugendberufsagenturen sind und sich mit dem Übergang Schule-Ausbildung beschäftigen:

> *„Und ich mache auch da in den Regionen jeweils zweimal im Jahr ein sogenanntes ‚Regionalgespräch Jugendberufshilfe', wo dann die Leute, die wirklich in der Praxis mit den Jugendlichen arbeiten, also da ist dann Schulsozialarbeiter, Jugendhaus, Streetwork, je nachdem wer eben vor Ort da auch an dem Team mitarbeitet, wo die Jugendlichen hingehen, die einen besonderen Unterstützungsbedarf haben. Und da wird tatsächlich ganz konkret über Projekte, die es gerade in der Region gibt, gesprochen." (JH)*

Zum anderen gibt es Formate, die intern in den Jugendberufsagenturen organisiert werden. Je nach Kommune und Jugendberufsagentur kommen unterschiedliche Kombinationen von regelmäßigen *Gremien,* Arbeitskreisen und Austauschrunden auf unterschiedlichen Ebenen und zu unterschiedlichen Themen zusammen. Ein Befragter beschreibt die verschiedenen Formate der Jugendberufsagentur vor Ort, bestehend aus Jobcenter, Agentur für Arbeit und der Jugendhilfe (hier insbesondere Jugendberufshilfe):

> *„Es gibt Vereinbarungen über gemeinsame Treffen auf unterschiedlichen Ebenen. Es gibt eine Steuergruppe, einen Steuerkreis, der auf Geschäftsführungs- beziehungsweise Dezernenten-Ebene angesiedelt ist. Es gibt eine Projektgruppenebene, da sind die Bereichsleitungen miteinbezogen, und es gibt auch unterschiedliche Teilnahmen an einzelnen, Dienstbesprechungen, dass die Jugendhilfe in den Dienstbesprechungen der Mitarbeiter*innen des Jobcenters mit dabei ist." (JH)*

In Jugendberufsagenturen, die auf Kreisebene angelegt sind, kommen dann eventuell noch regionale Arbeitsgruppen hinzu, die parallel zu den kommunalen *Gremien*-Formaten tagen. Darüber hinaus finden sich aber auch auf der operativen Ebene Formate des regelmäßigen Austauschs:

> *„Aber es gibt auch […] zum Beispiel auch ein Mitarbeiterkreis und Mitarbeitertreffen, heißt das glaube ich, wo […] die Jobcenter-Teams mit der Berufsberatung*

sich treffen. Aber nicht die Teamleiter, sondern auf Ebene wirklich des operativen Bereichs, also die Berater und die Vermittler sich eben gemeinsam treffen und eben auch die sich austauschen über Probleme, über Verbesserungsvorschläge, aber vorher in den Teams, also da wird wirklich auch, da wird jeder mitgenommen und die Möglichkeit gegeben, Meinungen dann mitzunehmen, das sind eigentlich so die wichtigsten Arbeitskreise und Treffen zwischen Jobcenter und Berufsberatung." (JC)

Oft sind es innerhalb der Jugendberufsagenturen zudem Steuerungs- oder Lenkungsgruppen, die sich regelmäßig treffen:

„Die Kollegin hat ein schönes Stichwort genannt: Lenkungsrunde. Klar haben wir dann immer noch einmal übergeordnete Strukturen geschaffen oder auch noch mal von oben nach unten zu schauen, und zu gucken von unten, das nach oben zu transportieren. Also wir haben Lenkungsrunden, kleine Lenkungsrunden, große Lenkungsrunden/ Da hocken alle Partner am Tisch." (JC)

In einer befragten Kommune gibt es ein sogenanntes „Kooperationsbüro", das sich darum kümmert, den Übergang vom SGB VIII zum SGB II zu koordinieren. Nach Gründung der Jugendberufsagentur wurde auch die Agentur für Arbeit (SGB III) in das Format des Kooperationsbüros integriert. Dem Kooperationsbüro liegen dabei gewisse *Verfahrensregelungen* zugrunde, die vom Gesprächspartner allerdings nicht weiter ausgeführt werden. Das Kooperationsbüro bietet zudem einen Raum für *interorganisatorische Interaktion* (siehe Unterabschnitt 3.4.2) im Sinne von Fallkonferenzen:

„Es gibt, vielleicht einmal so zur Erläuterung, zur Glättung der Schnittstellen, Fortführung von Förderketten, gibt es in [Stadt], das ist auch schon seit zehn Jahren haben wir das oder seit weit über zehn Jahren. Ein, das heißt Kooperationsbüro, Übergang aus dem SGB VIII in das SGB II. Das heißt, das tagt monatlich, dieses Büro, und da geht es um Jugendliche […] also das Kooperationsbüro trifft sich ja ein halbes Jahr vor der Beendigung der Jugendhilfe, bis drei Monate vor Beendigung der Jugendhilfe, und guckt dann, wie der Übergang gestaltet werden kann aus dem einen Sozialgesetzbuch in das andere Sozialgesetzbuch. […] Da gibt es Fallkonferenzen dann." (JH)

Darüber hinaus gibt es Runden, die sich für die rechtskreisübergreifende Maßnahmenplanung und den -einkauf treffen, um Maßnahmen auf die Jugendberufsagentur abzustimmen und Doppelstrukturen und Förderlücken zwischen dem SGB-II-, SGB-III- und SGB-VIII-Organisationen zu vermeiden.

„Das ist das Planungsteam der Jugendberufsagentur, wo auch diese, ja die fünf Partner der Jugendberufsagentur sich einmal im Monat treffen. Ich selber habe sozusagen den Vorsitz und leite diese Runden, wo wir halt rechtskreisübergreifend die Maßnahmen koordinieren für [Stadt]. Und da stellt halt jeder Partner der Jugendberufsagentur seine Maßnahmen dar und wir gucken, dass wir keine Doppelförderung haben und keine Förderlücken." (K)

In den seltensten Fällen gibt es innerhalb der Jugendberufsagenturen überhaupt keine vereinbarten Treffen, so dass zwar eine *Kooperationsvereinbarung* (siehe Unterabschnitt

3.3.2) zwischen den beteiligten Akteuren besteht, jedoch Formate des Austauschs im Rahmen der Jugendberufsagentur (noch) nicht entwickelt wurden:

> *„Also es gibt eine Kooperationsvereinbarung. Die haben wir auch. Die gibt es mit dem Jobcenter, mit der Agentur. […] Aber es gibt jetzt keine regelmäßigen Treffen oder Arbeitskreise oder irgendwie so etwas. Das haben wir nicht. Also wenn, dann gehen wir direkt hin und klären das eigentlich mit den Leuten im Einzelfall." (JH)*

Insgesamt wird deutlich, dass die Ausgestaltung von Treffen lokal sehr unterschiedlich formalisiert ist. Diese Treffen, die im Rahmen der Jugendberufsagentur oder unabhängig davon stattfinden, bieten den beteiligten Organisationen die Chance, im Rahmen von *Gremien/Runden Tischen* rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit zu planen und abzustimmen und somit zu einer verbesserten Arbeit an Schnittstellen zu kommen. Mit Formaten, die im Rahmen der Jugendberufsagenturen etabliert wurden, können so *sukzessive* und *simultane* Bearbeitungsstrategien auf der *Mesoebene* in ihren Abläufen abgestimmt werden und zu einer koordinierten *Bearbeitung* von Fällen über alle Rechtskreise auf der *Mikroebene* führen. Vielfach werden die formalisierten Treffen jedoch auch als Möglichkeit des Informationsaustauschs genutzt (vgl. Unterabschnitt 3.4.2).

3.3.2 Prozesse

	Organisationale Arrangements
Strukturen	Organisationen
	Vernetzungsstrukturen
	Gremien/Runde Tische
Prozesse	***Kooperations-vereinbarung***
	Verfahrensregelungen
	Planung von Programmen

Kooperationsvereinbarungen

Kooperationsvereinbarungen sind in den meisten befragten Kommunen die Grundlage der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit im Rahmen der Jugendberufsagentur. Darin befinden sich überwiegend Regelungen zur Rolle der einzelnen Partner und den Zielen, die mit der Jugendberufsagentur erreicht werden sollen:

> *„Also die Kooperationsvereinbarung ist eigentlich eher ein internes Instrument [zwischen den Partnern der Jugendberufsagentur] und erklärt sozusagen die Aufgaben, zum Beispiel, was macht der? Also die Aufgaben der Steuergruppe. Was ist die Aufgabe der Projektgruppe? […] Die Ziele in der Jugendberufsagentur, Zielgruppendefinitionen; also Ziele, was wollen wir überhaupt erreichen, ist natürlich klar, den Fachkräftebedarf in der Region decken. Ist klar, so wenig wie möglich fehlende Schulabschlüsse, ne? […] Und möglichst zu vermeiden, dass immer weniger Jugendliche irgendwo auf der Strecke bleiben. Das ist das große Ziel, was wir unter allen Jugendberufsagenturen stetig/Zielgruppendefinition ist benannt." (AA)*

In Ausnahmefällen erfolgt jedoch auch eine Zusammenarbeit ohne Kooperationsvereinbarung, schon bevor es das Konzept der „Jugendberufsagentur“ gab. Im folgenden Beispiel befinden sich die Akteure der drei Rechtskreise seit Jahren in einem Gebäude, ohne für ihre Zusammenarbeit eine schriftliche Grundlage im Sinne einer *Kooperationsvereinbarung* geschaffen zu haben:

> *„Weil, anders als an anderen Standorten haben wir keine Kooperationsvereinbarungen im klassischen Sinne. Sondern das ist damals per gutem Handschlag beschlossen worden, dass man zusammen in ein Haus zieht. […] Also der Gedanke war ja für die gemeinsame Sache da. Man war sich also auch sehr bewusst darüber, was man als gemeinsames Ziel verfolgt. Aber wie die klassischen Kooperationsvereinbarungen aufgebaut sind, wie viel Personal wird reingegeben, welche Büros, was ist Ziel, wie funktioniert der Prozess der Kundenüberstellung beispielsweise. Das gab es halt ursprünglich in der Form nicht. Wir haben natürlich andere Papiere, die sich im Laufe der Zeit entwickelt haben. Wo auch die Ziele noch mal drin verankert sind. Aber das ist nicht, wie an anderen Standorten die Grundlage gewesen, um überhaupt gemeinsam agieren zu können.“ (AA)*

Hier wird zum einen deutlich, dass Jugendberufsagenturen auf bestehende Netzwerke und Kooperationen aufbauen und hier der Zusammenzug in ein gemeinsames Gebäude den Beginn der Formalisierung von rechtskreisübergreifender Zusammenarbeit markiert, auf die weitere Regelungen der Kooperation folgten. Zum anderen lässt sich erkennen, dass das Vorliegen einer formalisierten *Kooperationsvereinbarung* allein kein ausschlaggebendes Kriterium für eine gelingende rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit im Sinne der nachhaltigen Integration von Jugendlichen in Gesellschaft und Arbeit sein muss.

Die jeweiligen *Kooperationsvereinbarungen* an sich haben zudem nur eine geringe Aussagekraft über die reale Zusammenarbeit der beteiligten Akteure. Denn obwohl in der *Kooperationsvereinbarung* meist alle drei Rechtskreise benannt sind, haben sich in der Zusammenarbeit auf der operativen Ebene der *Bearbeitung* unterschiedlich intensive Kooperationsbeziehungen herausgebildet. Neben einer relativ gleichwertigen Gesamtpartnerschaft (in zehn Kommunen) zeigt die Analyse insbesondere Fokuspartnerschaften der Arbeitsverwaltung (in sieben Kommunen) sowie vereinzelt Fokuspartnerschaften zwischen Jobcenter und Jugendhilfe (in drei Kommunen).[23] Das bedeutet, dass nicht immer eine Zusammenarbeit dreier Rechtskreise gegeben ist, obwohl dies dem im Koalitionsvertrag formulierten Vorhaben von 2013 sowie einer ganzheitlichen *Bearbeitung* der Risikosituation Übergang Schule-Ausbildung für Jugendliche in schwierigen Lebenssituationen entsprechen würde. Die unterschiedliche Intensität der Zusammenarbeit könnte auch darin begründet sein, dass die *Kooperationsvereinbarungen* eher allgemein oder „global“ (AA) gehalten sind und deshalb wenig verbindliche Regelungen zu konkreten

[23] Ob es sich um eine Fokuspartnerschaft oder um eine Jugendberufsagentur mit drei gleichwertigen Kooperationspartnern handelt, wurde insbesondere auf Basis der Intensität der Zusammenarbeit unterschieden. Zu einem gewissen Grad ist diese durchaus subjektiv vermittelt durch die Gesprächspartner*innen und damit subjektiv interpretierbar. Die Einteilung basierte auf zwei Faktoren: Die Konstellationen der geführten Interviews (zum Beispiel Vereinbarung von separaten Interviewterminen durch die Akteure der Arbeitsverwaltung und den Beteiligten der Jugendhilfe) und Äußerungen über die Zusammenarbeit der Vertreter*innen von verschiedenen Rechtskreisen (für weiterführende Informationen zu den drei Typen von Jugendberufsagenturen siehe auch Hagemann und Ruth 2019.

Kooperationsprozessen der Akteure auf der *Mikroebene* beinhalten. Dies findet eher durch *Verfahrensregelungen* zu bestimmten Fallkonstellationen oder speziellen Schnittstellen zwischen den Rechtskreisen statt.

Fokuspartnerschaften können jedoch auch durch die *Kooperationsvereinbarung* selbst begründet sein, wenn diese beispielsweise nicht alle drei Rechtskreise formell beinhaltet. Zudem regeln die *Kooperationsvereinbarungen* oft die organisationale Ausgestaltung in Bezug auf die Teamstärken und den zeitlichen Umfang der beteiligten Akteure, die zu einem Gleich- oder Ungleichgewicht der Beteiligung von Rechtskreisen in der Jugendberufsagentur führen können.

Die in der Untersuchung identifizierten Jugendberufsagenturen, in denen sich eine relativ gleichwertige Gesamtpartnerschaft der drei Rechtskreise finden ließ, zeichnen sich durch eine meist schon länger bestehende Kooperation der Akteure aus. Zudem haben sie bereits *Strukturen* und *Prozesse* auf der *Mesoebene* geschaffen, die sich für eine rechtskreisübergreifende Arbeit an Schnittstellen bewährt haben:

> *„Das muss ich ja auch etablieren, die Leute müssen zusammenfinden und durch die räumliche Nähe ist das natürlich noch mal ein bisschen forciert worden. Aber dass so eine Geschichte nicht heute aus Papier geschrieben wird und dann wird das in zehn Jahren im gleichen Rahmen gemacht, das kann ja nicht funktionieren. Also das muss wachsen und die Leute zusammenfinden. Und ich denke, das ist uns gut gelungen in den letzten Jahren." (AA)*

Neben den Gesamtpartnerschaften lassen sich durch die Untersuchung auch Fokuspartnerschaften innerhalb der Arbeitsverwaltung, also zwischen SGB II und SGB III, identifizieren. Förderlich für dieses Modell der Jugendberufsagentur könnte sein, dass Arbeitsagentur und Jobcenter oft als gemeinsame Einrichtung schon lange bestehende Vorgehensweisen zu verschiedenen Schnittstellen etabliert haben:

> „*Diese Zusammenarbeit SGB II und III, die ist schon, seit es die ARGE gab praktisch, 01.01.2005 institutionalisiert. Da ist auch […] eine deutlich längere und eine deutlich ausgeprägtere Zusammenarbeit […] als von SGB II nach SGB VIII." (JC)*

Für Jugendliche in schwierigen Lebenssituationen bedeutet diese Fokuspartnerschaft der Arbeitsverwaltung, dass Bedarfe, die in den Bereich der Jugendhilfe fallen, eventuell nicht in ausreichendem Maße bearbeitet werden, da die Überleitungen und Abstimmungen zwischen der Arbeitsverwaltung (SGB II/III) und der Jugendhilfe (SGB VIII) weniger stark ausgeprägt sein dürften als innerhalb der Arbeitsverwaltung oder innerhalb der verschiedenen Felder der Jugendhilfe. In den Interviews mit Akteuren aus Fokuspartnerschaften der Arbeitsverwaltung wird dies vor allem dadurch deutlich, dass im Gespräch von Vertreter*innen aus Jobcentern und Arbeitsagenturen ein starker Fokus auf die Zusammenarbeit untereinander gelegt wird; Akteure aus der Jugendhilfe werden in diesem Kontext wenig bzw. nur auf Nachfrage thematisiert.

Die Fokuspartnerschaften zwischen Jobcenter und Jugendhilfe finden sich hingegen vor allem in Optionskommunen, begünstigt dadurch, dass es sich um zwei Dienststellen einer Kommune handelt. Eine Mitarbeiterin eines Jugendamtes beschreibt dabei die Abgrenzung zur Arbeitsagentur:

> *„Also, die Verbindungen zum Jobcenter sind schon sehr intensiv. Zur Agentur, mit denen treffen wir uns regelmäßig, haben wir auch diese Vereinbarung geschlossen. Aber zwischen Jugendamt und Agentur gibt es nicht viele Berührungspunkte […] Die fahren ja auch Standardprogramme, in die wir zum Teil ja auch vermitteln können oder zuweisen können. Aber wirkliche Berührungspunkte, das ist eher, sagen wir, ein großer Bundesapparat, der da, sage ich einmal, so […] in relativ engen Rahmenbedingungen agiert.“ (JH)*

Für die Arbeit an Schnittstellen bedeuten die Fokuspartnerschaften, dass bestimmte Bedarfe an Beratung und Hilfe von Jugendlichen im Übergang von der Schule in Ausbildung, die sich in einer schwierigen Lebenssituation befinden, im Aufbau der Jugendberufsagentur eventuell nicht genug berücksichtigt sind und formalisierte Verfahren der Abstimmung und Überleitung fehlen, was sich dann negativ auf die Überwindung der Risikosituation auswirken könnte. Allerdings muss hier erwähnt werden, dass auch in Gesamtpartnerschaften zwischen allen drei involvierten Rechtskreisen des Sozialgesetzbuches (noch) nicht in allen Fällen umfassende Abstimmungs- und Überleitungsformate entwickelt wurden.

Verfahrensregelungen

Neben den *Kooperationsvereinbarungen* als Grundlage für die *Prozesse* in Jugendberufsagenturen spielen in der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit insbesondere *Verfahrensregelungen* eine Rolle. Dabei sind sowohl die Art und Verbreitung von *Verfahrensregelungen* als auch deren Inhalt sehr unterschiedlich ausgeprägt; so wird die Arbeit an den Schnittstellen zwischen den einzelnen Rechtskreisen durch *Verfahrensregelungen* gestaltet. Teilweise gibt es sogenannte „Schnittstellenpapiere“ (AA) zu bestimmten Personengruppen und Fallkonstellationen. Beispielhaft nennt ein Befragter einige zielgruppenspezifische Papiere:

> *„Also, es gibt so Schnittstellenpapiere. Die funktionieren mehr oder weniger bezogen auf Personengruppen. Also, es gibt ein Schnittstellenpapier für geflüchtete Menschen. Es gibt ein Schnittstellenpapier für Schwerbehinderte und Rehabilitanden.“ (AA)*

Speziell beim Übergang Schule-Ausbildung von Jugendlichen in schwierigen Lebenssituationen gibt es diese „Schnittstellenpapiere“ in Bezug auf den Übergang vom SGB VIII zum SGB II, wenn die beratenen Jugendlichen volljährig werden (siehe auch die Ausführungen zum „Kooperationsbüro“, Unterabschnitt 3.3.1):

> *„Und diese Schnittstellenvereinbarung, die gibt es natürlich auch im Zuge der Verselbstständigung von Jugendlichen, nämlich in dem Moment, wo das Thema Verselbstständigung ansteht. Wenn wir den Regelfall haben, fangen wir dann mit Vollendung des 16. Lebensjahres an. [...] Und da ist dann an der Hilfeplanung das Jobcenter dann zu beteiligen. […] Das heißt, bei den Hilfeplangesprächen, wenn es um das Thema Verselbstständigung, Ausbildung geht, ist ein Mitarbeiter des Jobcenters dabei. So steht es in der Vereinbarung. Wir wissen, dass es nicht immer funktioniert. Es gibt Terminschwierigkeiten, wird einer krank und so, das ist ein ewiges Hin und Her hier. Aber es ist zumindest so auch vorgedacht.“ (JH)*

Hier wird deutlich, dass *Verfahrensregelungen* (über „Schnittstellenpapiere“) dafür genutzt werden, die konkrete *Bearbeitung* von Fällen zwischen zwei Rechtskreisen zu regeln. Die *Transition* vom SGB VIII zum SGB II ist dabei zum einen gekennzeichnet durch die rechtlichen *Rahmenbedingungen* der *Kompetenzzuweisung* zwischen SGB VIII und SGB II (siehe Unterabschnitt 3.2.1) und zum anderen durch den *Ermessensspielraum* der betreuenden Mitarbeiter*innen in der Jugendhilfe in Bezug auf die Gewährung von Hilfen für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII; siehe Unterabschnitt **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Teilweise wird allerdings nicht ganz deutlich, ob es sich um *Verfahrensregelungen* handelt, die auf der *Mesoebene* implementiert wurden, oder um Arbeitspraktiken der *Mikroebene*, die sich über die Zeit auf der Ebene der *Bearbeitung* entwickelt haben und dann mehr oder weniger formal auch auf der *Mesoebene* eingeführt wurden. Daneben ist anzumerken, dass sich *Verfahrensregelungen* teilweise schon vor Einrichtung der Jugendberufsagenturen etabliert haben und nicht allein auf die Einrichtung von Jugendberufsagenturen zurückgehen.

Planung von Programmen

Die gemeinsame *Planung von Programmen*[24] – bzw. die Beteiligung der Jugendberufsagenturen an dieser Planung – ist in den befragten Kommunen eher wenig ausgeprägt. Teilweise werden Projekte in den Jugendberufsagenturen selbst entwickelt, dann meist von zwei der drei in die Jugendberufsagenturen involvierten Rechtskreise. Wie der Ablauf einer Planung aussehen kann, zeigt das folgende Zitat aus einem Jobcenter:

> *„Fragestellungen sind dahingehend, dass man erstmal neue Projekt-, ja, sozusagen eine Zusammenfassung zu neuen Projekten macht, dann nochmal abgleicht, welche Projekte laufen, wo hat man gemeinsame Schnittstellen, das heißt Teilnehmerzuweisung. Dann werden Projekte initiiert, dann überlegt man gemeinsam, für welche Zielgruppe das sein könnten.“ (JC)*

Diese Projekte können zum einen innerhalb der Jugendberufsagentur entwickelt werden. Zum anderen spielen bei der *Planung von Programmen* weitere Partner, wie Kammern oder Schulen, eine Rolle:

> *„Ja, es gibt noch diese übergreifenden Projekte, dass auch wir diese Kooperationsgeschichten, Schule, Wirtschaft mit Unternehmen, diese Kooperation, das ist bei uns über die Jugendberufshilfe, da finden dann noch einige Projekte an Schulen statt, wir fahren noch einige Mikroprojekte an Schulen.“ (JC)*

Insgesamt scheint die *Planung von Programmen* im Rahmen der Jugendberufsagenturen keine zentrale Rolle zu spielen. So sind die Akteure der Jugendberufsagentur durchaus an Programmen und Projekten beteiligt, sie sind aber seltener die Initiatoren. Insbesondere in Kooperationsformen, die erst seit kurzem bestehen, scheinen die Schwerpunkte der Arbeit eher auf der Etablierung einer gelingenden rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit bei der *Bearbeitung* von Fällen zwischen SGB II, III und VIII zu liegen.

Programmplanung im Themenbereich Übergang Schule-Ausbildung findet jedoch auch außerhalb der Jugendberufsagenturen statt, beispielsweise im Rahmen des regionalen

[24] Unter dem Begriff „Programm“ werden in diesem Kontext auch Projekte, Messen, Aktionstage, etc. gefasst.

Übergangsmanagements oder im Falle von NRW durch KAoA. Auch wenn die Jugendberufsagenturen auch in diesen *Strukturen* involviert sind (beispielsweise die Berufsberatung der Arbeitsagenturen in KAoA), scheint es wenig Verknüpfung hinsichtlich einer gemeinsamen *Planung von Programmen* zu geben.

3.3.3 Zwischenfazit

Das politische Ziel der Etablierung von Jugendberufsagenturen richtet sich auf eine bessere Verzahnung der drei Rechtskreise SGB II (Grundsicherung), SGB III (Arbeitsförderung) und SGB VIII (Jugendhilfe). Der Impuls zur Entwicklung eines Kooperationsformates zur Lösung von Schnittstellen-Problemen, die sich aus einer *Interferenz*-Konstellation im Rahmen des Übergangs Schule-Ausbildung ergeben (Überlappung von Zuständigkeiten zwischen SGB II, III und VIII sowie hohe Bedeutung des Themas für die einzelnen Institutionen), setzt demnach auf der *Mesoebene* an, indem dazu aufgerufen wird, ein neues *organisationales Arrangement* in Form einer *Vernetzungsstruktur* zu etablieren. Für die hier betrachtete Risikosituation des Übergangs Schule-Ausbildung von Jugendlichen in schwierigen Lebenssituationen stehen insbesondere diese drei Rechtskreise im Fokus der Analysen. Dabei ist zunächst festzuhalten, dass die an der Einrichtung der Jugendberufsagenturen maßgeblich beteiligten *Organisationen* (Jobcenter, SGB II; Arbeitsagenturen, SGB III; Akteure der Jugendhilfe, SGB VIII) das Konzept auf der Ebene der *organisationalen Arrangements* lokal sehr unterschiedlich umsetzen. Hierbei wird deutlich, dass die Reichweite von Appellen der *Makroebene* zur Zusammenarbeit – wie hier am Beispiel der auf dem Koalitionsvertrag von 2013 dargestellt – für veränderte *organisationale Arrangements* auf der *Mesoebene* begrenzt ist. Zum einen wird der Appell nicht überall in der intendierten Weise aufgegriffen (Stichwort Fokuspartnerschaften, siehe Unterabschnitt 3.3.2). Zum anderen trifft die Einrichtung der Jugendberufsagentur oft auf bereits vorhandene *Strukturen*, die zum Beispiel aus der NRW-Landesinitiative KAoA hervorgegangen sind, so dass sie in dem Themenfeld Übergang Schule-Ausbildung nicht die einzige Form der Vernetzung auf der *Mesoebene* darstellt und hier ebenfalls geeignete Lösungen der Verknüpfung mit anderen *Strukturen* geschaffen werden müssen.

Anhand der Auswertungen zu den *Struktur*-Kategorien des Analyserasters wird deutlich, dass im Rahmen der *Vernetzungsstruktur* „Jugendberufsagentur“ kaum eigene Koordinierungsstellen bzw. Stellen für Netzwerk-Verantwortliche geschaffen wurden. Teilweise könnte dies mit den noch im Aufbau befindlichen *Strukturen* in den einzelnen Jugendberufsagenturen zu erklären sein. Es wird jedoch zum Teil durchaus der Wunsch nach einer Koordinierung oder einer Unterstützung der Vernetzung geäußert; umgesetzt wurde dies allerdings lediglich in einer der befragten Kommunen, in der eine Person eine Koordinierungsfunktion innerhalb der Jugendberufsagentur hat und ohne Anbindung an einen Rechtskreis die verschiedenen Partner sowie die verschiedenen Standorte der Jugendberufsagentur koordiniert. Es ist allerdings davon auszugehen, dass andere Formate (beispielsweise *Gremien*, Arbeitskreise, Lenkungsrunden, etc.) teilweise die Funktionen der Vernetzung und Koordinierung in den Jugendberufsagenturen übernehmen.

Darüber hinaus gibt es aber bereits Formate, unabhängig von den Jugendberufsagenturen, die Vernetzungsaufgaben im Bereich des Übergangs Schule-Ausbildung wahrnehmen.

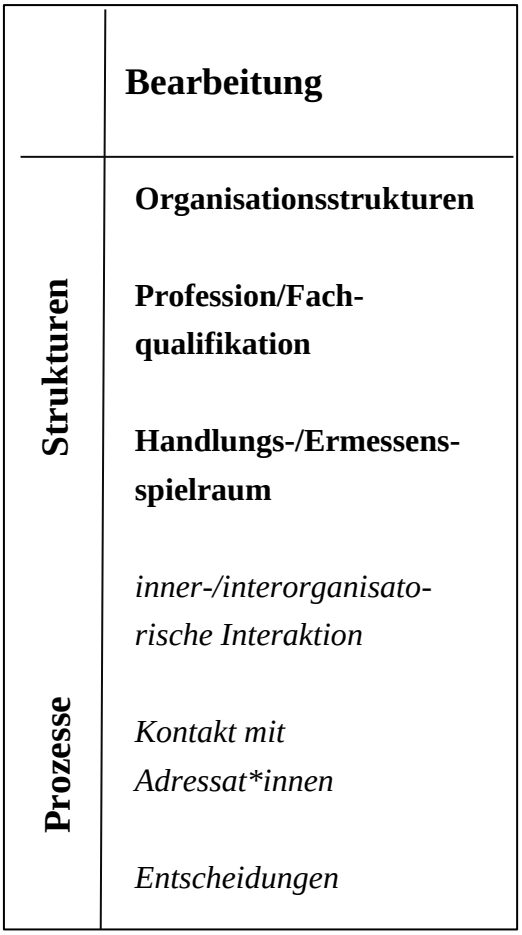
Institutionalisierte Formate der Zusammenkunft, des Austauschs und der Abstimmung finden sich in vielfältigen Formen sowohl unabhängig von als auch innerhalb fast aller Jugendberufsagenturen. *Gremien* und *Runde Tische* in Form von Arbeitskreisen, Lenkungsrunden etc. gibt es dabei auf unterschiedlichen Ebenen (Steuerungsebene/operative Ebene, kommunal/kreisweit) und in unterschiedlicher Größe (ausschließlich SGB II, III, VIII/weitere Netzwerkpartner). Sie sind in beinahe allen befragten Jugendberufsagenturen wichtiger Bestandteil der Zusammenarbeit und tragen dazu bei, dass die Akteure Vertrauen zueinander und Wissen übereinander aufbauen. Das kann als Grundvoraussetzung für eine tiefergehende Kooperation auf der Ebene der *Bearbeitung* gesehen werden. Teilweise werden diese Formate auch explizit auf der *Mikroebene* genutzt, um die Abstimmung von komplementären Leistungen im Sinne von *simultanen* Bearbeitungsstrategien zu gewährleisten.

In der *Prozess*-Dimension von *organisationalen Arrangements* können insbesondere die *Verfahrensregelungen* als wichtiger Bestandteil der Arbeit an Schnittstellen zwischen den verschiedenen Rechtskreisen festgehalten werden. *Kooperationsvereinbarungen* bilden zwar meist die Grundlage der Jugendberufsagentur, sie geben oft jedoch keinen Aufschluss über die reale Ausgestaltung und Qualität der Zusammenarbeit und konkretisieren sich zum Teil in Fokuspartnerschaften. In den *Verfahrensregelungen* hingegen werden oft Strategien der Arbeit an speziellen Schnittstellen geregelt, was bedeutet, dass diese Regelungen ein Instrument darstellen, das die Qualität der Kooperation zwischen den drei Rechtskreisen verbessern kann. Die Arbeit an den Schnittstellen wird also auf der *Mesoebene* für die *Bearbeitung* auf der *Mikroebene* definiert und kann so einerseits zu einer vereinfachten Zusammenarbeit der drei Rechtskreise führen, da die involvierten Mitarbeiter*innen Klarheit über die Abläufe erhalten und Verbindlichkeiten hergestellt werden. Andererseits wird die Arbeit an Schnittstellen damit auch explizit geregelt, was Förderlücken sowie widersprüchliche Beratung und Hilfe verringern und so auch für die betroffenen Jugendlichen im Übergang Schule-Ausbildung zu einer besseren Betreuungssituation führen kann. Dabei gibt es auch *Verfahrensregelungen*, die bereits lange vor der Einrichtung von Jugendberufsagenturen etabliert wurden. Die gemeinsame *Planung von Programmen* spielt im Kontext der Jugendberufsagenturen lediglich eine untergeordnete Rolle; vielfach konzentriert sich die Arbeit auf den Aufbau von verbindlichen Kooperationsstrukturen auf der *Mesoebene* und die *Bearbeitung* von Fällen auf der *Mikroebene*.

3.4 Mikroebene: Bearbeitung

Die *Bearbeitung* als konkrete Leistungserbringung für die Betroffenen geschieht vor dem Hintergrund der *Rahmenbedingungen* der Grundsicherung (SGB II), Arbeitsförderung (SGB III) und der Jugendhilfe (SGB VIII) auf der *Makroebene*, teilweise vermittelt über die *organisationalen Arrangements* auf der *Mesoebene*. Jugendliche in schwierigen Lebenssituationen finden sich hier in einer *Interferenz*-Konstellation wieder, in der mehrere Rechtskreise für sie zuständig sind und innerhalb derer sich je nach Einzelfall auch *Transitionen* ergeben – nicht nur durch den Übergang selbst, sondern insbesondere durch Zuständigkeitswechsel aufgrund von rechtlichen Regelungen. Wie die Arbeit an den Schnittstellen sich auf der *Mikroebene* ausdrückt, ist im Folgenden zu zeigen.

3.4.1 Strukturen



Organisationsstrukturen

Die *Organisationsstrukturen* der Jugendberufsagenturen sind stark von den an ihr beteiligten Organisationen und ihre entsprechenden Rechtskreise (SGB II, III, VIII) geprägt. Arbeitsagenturen, Jobcenter und Jugendhilfe haben jeweils eigene interne *Organisationsstrukturen*, die auch bei der Bildung einer Jugendberufsagentur weiter Bestand haben.

In den Rechtskreisen SGB II und III der Arbeitsmarktpolitik gibt es jeweils organisationsintern eine Trennung zwischen unter 25-Jährigen (U25) und älteren Personen. Für die Gruppe der U25 ist das Ziel tendenziell eine Vermittlung in Ausbildung bzw. eine verwertbare Qualifizierung. Bei Personen ab 25 Jahren wird meist ein Fokus auf eine Vermittlung in Arbeit gelegt (wobei diese Regelungen einem gewissen *Ermessensspielraum* unterliegen, siehe unten). Bei gemeinsamen Einrichtungen von Jobcenter und Arbeitsagentur sind die zwei Rechtskreise zudem durch ein gemeinsames EDV-System verbunden, das zur Kommunikation und Dokumentation genutzt wird (siehe auch Unterabschnitt 3.2.2). Welche Arbeitsabläufe diese *Organisationsstruktur* implizieren, zeigt das folgende Zitat:

> *„Oder es [die Überleitung Jugendlicher von einem Rechtskreis in den anderen] geht eben IT-gestützt. Also, wenn ich sehe, dass im Jobcenter ein Kollege schon für einen Jugendlichen Ansprechpartner ist, dann kann ich dem auch, bei uns heißt das ‚eine Aufgabe anlegen', wenn ich mit seinem Jugendlichen gesprochen habe und sagen: Hier, lies mal, der war heute bei mir und folgendes Ergebnis haben wir erarbeitet. Das ist konkret." (AA)*

Die Jugendämter sind jedoch in unserer Untersuchung nicht durch ein EDV-System mit anderen Rechtskreisen verbunden – auch nicht in den Fällen, in denen das Jobcenter eine kommunale Einrichtung (Optionskommune) ist. Lediglich in einer Jugendberufsagentur berichten die beteiligten Akteure von einem systematischen Datenaustausch über alle Rechtskreise mit Hilfe eines eigens entwickelten „Kooperationsbogens" (AA):

> *„Dieser Informationsbogen ist im Prinzip eine Karteikarte, kann man sagen. Also die Basisdaten von jungen Menschen und da weiß man dann, wer hat denn mit dem im Haus hier schon zu tun gehabt. Und der wird eben über die EDV, das ist gar nicht so einfach […] übergreifend, da datenschutzsicher und auch technisch da so ein Verfahren zu haben, wird ja, also quasi elektronisch verschickt." (JH)*

Hier wird also deutlich, dass die Arbeit an Schnittstellen von Arbeitsagenturen und Jobcentern (bei gemeinsamen Einrichtungen) bereits durch ein gemeinsames EDV-System erleichtert wird, wohingegen dieses Austauschformat mit den Akteuren der Jugendhilfe nicht möglich ist (zu den datenschutzrechtlichen Grundlagen siehe auch Unterabschnitt 3.2.2, zu den Auswirkungen datenschutzrechtlicher Bestimmungen siehe auch Unterabschnitt 3.4.2).

Die *Organisationsstruktur* der Jobcenter im SGB II wird dadurch beeinflusst, welches Modell der Aufgabenwahrnehmung gewählt wurde (gemeinsame Einrichtung mit der BA oder kommunale Alleinzuständigkeit). So beschreiben Akteure, dass in Optionskommunen der Datenfluss, insbesondere zwischen SGB II und III, behindert werde und dies zu uneinheitlichen *Bearbeitungen* von Fällen führen könne – zum Nachteil der Betroffenen:

> *„Wenn diese Kommunikationswege fehlen, das verlängert zum einen den zeitlichen Horizont, den es braucht, um einen Weg zu ebnen, eine Lösung zusammen zu erarbeiten. Hat aber auch noch viele andere Hindernisse. Eine Institution hat ihren Plan ausgearbeitet mit dem Kunden und ist bereits auf dem Weg. Und die andere weiß gar nichts davon und denkt, sie muss noch irgendwie groß irgendwas machen. Und dann hat man hinterher zwei Pläne und Wege." (AA)*

Andere Befragte sehen einen Vorteil der Optionskommune in der strukturellen Nähe der Rechtskreise SGB II und SGB VIII, bzw. umgekehrt einen Nachteil von gemeinsamen Einrichtungen in der Zusammenarbeit mit der Jugendhilfe:

> *„Was ich auch immer wieder höre, wenn man so auf so Netzwerktreffen und überregionalen Treffen ist, dass diese Grenze – da ist die Kommune und da ist die gemeinsame Einrichtung – das was wir da so nicht kennen, weil wir da ein Teil von sind von der Kommunalstruktur, dass da die Kollegen immer wieder zurückmelden, das Jugendamt ist eine Mauer und da stoßen sie an ihre Grenzen und da gibt es keine gute Zusammenarbeit und das kennen wir einfach so nicht. Das war gerade, als es mit den Jugendberufsagenturen aufkam, dass da einige wirklich sagten, sie wissen nicht, wie sie an das Jugendamt rankommen sollen." (JC)*

Für die *Bearbeitung* von Fällen bedeutet das Modell der Aufgabenwahrnehmung des Jobcenters (gemeinsame Einrichtung vs. Optionskommune), dass die *Organisationstrukturen*, je nach Modell, die Zusammenarbeit behindern oder erleichtern können. Dies begründet sich insbesondere durch die unterschiedlichen Möglichkeiten zur informationstechnischen Verknüpfung der unterschiedlichen Organisationen.

Insbesondere in der Jugendhilfe zeigen sich vielfältige *Organisationsstrukturen*, die kommunal sehr unterschiedlich ausfallen, beispielsweise durch den Einbezug von unterschiedlichen freien Trägern etc. Zudem ist die Jugendhilfe eher dezentral organisiert und arbeitet oft mit sozialräumlichem Bezug oder spezialisierten Anlaufstellen für bestimmte Themen:

> *„Wir haben elf Außenstellen oder zehn Außenstellen, eine ist Spezial, da ist der Fall für einen Kollegen, der ist zuständig, auch für die ganze Leistungsgewäh-*

rung, Fallführung und so weiter. Das heißt, wir haben sozialräumlich ein dezentrales System der Fallbearbeitung […] da kann keiner alleine entscheiden, wir machen da jetzt mal eben eine Hilfe ‚sowieso'." (JH)[25]

Das zeigt, dass sich innerhalb der Jugendhilfe selbst vielfach Schnittstellen zwischen unterschiedlichen Stellen und Trägern ergeben und es in der Folge zusätzlich zur rechtskreisübergreifenden Abstimmung auch einer internen Abstimmung bedarf, wenn es um die konkrete *Bearbeitung* von Fällen geht:

„Weil wir außerhalb sitzen, von der Firma selber, also von der Jugendberufshilfe, muss man natürlich den Weg immer hoch ins Mutterhaus dann, um Sachen zu klären, aber das ist halt so." (JH)

Die *Organisationsstrukturen* der Jugendberufsagenturen sind ebenso durch die *Rahmenbedingungen* auf der *Makroebene* (Vorgaben zu *Behörden/Trägerorganisationen*) wie durch die einzelnen *Organisationen* (Jobcenter, Arbeitsagenturen, Jugendhilfe) geprägt. Gemein ist allen Jugendberufsagenturen, dass es insbesondere zwei hierarchische Ebenen zu geben scheint: Die Steuerungsebene und die operative Ebene. So gibt es Jugendberufsagenturen, die die Arbeit an Schnittstellen sowohl auf der Steuerungsebene als auch auf der operativen Ebene gestalten. Teilweise scheint die Jugendberufsagentur aber lediglich als eine neue Überschrift für eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit zu dienen, die auf der Steuerungsebene beschlossen wird, ohne die Mitarbeiter*innen der operativen Ebene zu informieren:

„Das stand in der Presse. Darüber haben wir es auch als erstes erfahren. Also, dass wir jetzt so was [eine Jugendberufsagentur] haben, über alle Institutionen. Also beim Jugendamt weiß ich jetzt nicht, oder bei der Jugendhilfe, aber die Kollegin vom Jobcenter war auch völlig überrascht (lacht), dass es das jetzt gibt. Ja, aber es ist danach nichts mehr passiert. So. Also wir haben uns gedacht, okay, schön, jetzt kriegen wir endlich einen Rahmen für das, was wir jetzt hier tun und können da vielleicht das auch weiter ausgestalten." (AA)

Hier zeigt sich, dass die Information über die Gründung einer Jugendberufsagentur durch die beteiligten *Organisationen* nicht auf die operative Ebene getragen wurde. Ein solches Vorgehen könnte auch damit zusammenhängen, dass es in einigen Kommunen bereits vor der offiziellen Gründung der Jugendberufsagenturen geregelte Formen der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit gab.

Es gibt auch Jugendberufsagenturen, die strukturell eine rechtskreisübergreifende Betreuung aus einer Hand angelegt haben. Trotz unterschiedlicher Zuständigkeiten auf Basis der gesetzlichen *Rahmenbedingungen* werden beispielsweise Jugendliche aus Bedarfsgemeinschaften dann nur von einem Rechtskreis betreut:

„I: Das heißt, Sie haben das hier so geregelt, dass Sie eben in der Ausbildungsstellenvermittlung über die ganz normale in Anführungsstrichen ‚Berufsberatung' läuft?

JC: Genau, aus einer Hand.

[…]

[25] Zum *Handlungs-/Ermessensspielraum* in der *Bearbeitung* von Fällen siehe auch weiter unten.

AA: Ein Terminversäumnis kann dann eben auch Sanktionen zur Folge haben unter Umständen und das muss der Berater natürlich auch dann beachten.“

Die Bereitstellung von *Leistungen* aus einer Hand bedeutet für die betreuten Jugendlichen, dass sie weniger verschiedene Ansprechpartner*innen in der Jugendberufsagentur haben. Allerdings bestehen hier auch spezielle Anforderungen an die zuständigen Mitarbeiter*innen der einzelnen Rechtskreise, da sie über ihren Zuständigkeitsbereich hinaus Fachwissen besitzen müssen, um die Beratung aus einer Hand umsetzen zu können, das heißt, sie müssen im Sinne einer *sensiblen* Bearbeitungsstrategie die Belange der anderen Rechtskreise kennen und beachten.

Professionen/Fachqualifikationen

Auf der *Mikroebene* ist zudem von Bedeutung, dass unterschiedliche *Professionen* aufeinandertreffen, was im Folgenden ausgeführt wird (siehe Übersicht 6).

Übersicht 6: Professionen (Professionskulturen) im Politikfeld

Politikfeld	Qualifikation
Arbeitsmarkt	Unterschiedliche Qualifikationen (beispielsweise Verwaltung, Sozialwissenschaft, Sozialpädagogik); Berufserfahrung in unterschiedlichen Feldern
Jugendhilfe	Sozialpädagogische Fachkräfte
Schule	Lehrer*innen

Quelle: eigene Darstellung; vgl. Köhling und Stöbe-Blossey 2017, S. 67.

Während in der Schule Lehrer*innen und in der Jugendhilfe sozialpädagogische *Professionen* dominieren, ist in den Arbeitsmarktinstitutionen ein breites Spektrum von Qualifikationen vorzufinden, zu denen sowohl in eigenen Bildungsgängen vermittelte spezifische Verwaltungsqualifikationen als auch allgemeine Ausbildungs- und Studienabschlüsse unterschiedlicher Fachrichtungen gehören. Die einzelnen Institutionen verfügen somit über jeweils spezifische Wissensbestände und über unterschiedliche Leitbilder, die sich aus der Ausbildung und beruflichen Sozialisation ihrer Beschäftigten sowie aus den gesetzlich definierten Kernaufträgen ergeben und den Umgang mit konkreten Situationen prägen.

Trotz der Heterogenität der Qualifikationen gibt es auch bei den Fachkräften im Bereich der arbeitsmarktbezogenen Leistungen gemeinsame professionelle Orientierungen. Kernauftrag der arbeitsmarktpolitischen Institutionen ist es, die Integration in Arbeit zu unterstützen und eine materielle Sicherung bei Arbeitslosigkeit bereitzustellen. Die Handlungslogik der Fachkräfte ist durch den gesetzlichen Auftrag geprägt (siehe Unterabschnitt 3.2.1), der im Bereich des SGB II „Fördern und Fordern“ beinhaltet und gegenüber den Kund*innen auch Sanktionsmöglichkeiten vorsieht:

> *„I: Und wenn da so ein Jugendlicher, wie Sie eben sagten, acht, neun, zehn Mal in Folge einfach nicht in die Beratung kommt, was können Sie dann mit dem machen?*
> *B: Ich kann ihn wirklich nur sanktionieren und hoffen, dass ihm irgendwann doch das Geld fehlt.“ (JC)*

In der Jugendhilfe hingegen betonen die Fachkräfte ihren Auftrag – entsprechend der Vorgaben des SGB VIII – in der ganzheitlichen Förderung der Kinder und Jugendlichen: Jugendhilfe soll vor allem junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern, Erziehungsberechtigte beraten und das Kindeswohl schützen:

> *„Und der Wert [der Beratung und Hilfe] muss sein, dass man, sage ich mal, eine ganzheitliche Hilfestellung bekommt für die Multiproblemlagen, die Jugendliche, die von Obdachlosigkeit bedroht sind, die Schulabbrüche haben, die keine Perspektive haben und so weiter.“ (JH)*

Auf Basis dieser unterschiedlichen *Professionen* und Leitbilder berichten Befragte von Vorbehalten zwischen den Mitarbeiter*innen in den unterschiedlichen Rechtskreisen. Insbesondere zwischen Jobcentern und der Jugendhilfe scheint dies nicht selten der Fall zu sein, wie mehrere Aussagen zeigen:

> *„Die [Mitarbeiter*innen der Jugendhilfe] hatten schon Bedenken, jemanden her zu schicken, weil sie sagen, ja, wer dann hier ist, kann ja gegebenenfalls auch eine Sanktion bekommen, wenn er nicht mitmacht und mitwirkt und so weit ist der aber noch nicht und wir sollten nicht sanktionieren. So, diese Ausrichtung, können wir natürlich nicht, wir können uns das nicht aussuchen, weil jemand, der hier Geldleistungen bekommt, der muss mitwirken, ne?“ (JC)*

> *„Ich möchte nur sagen, Kindeswohl liegt uns natürlich auch am Herzen, aber es ist in der Tat so, dass diese berufliche Komponente, oder da schon mal zu gucken, bei der Berufsorientierung nicht nur Schule zu überlassen, sondern zu sagen, ich als Jugendhilfe kann da auch schon meinen Teil zu beitragen, das ist nicht gerade ein Thema, sondern da gab es in Einzelfällen durchaus Streitpunkte im Sinne, ‚Nein, der einzelne Jugendliche ist noch nicht so weit, das ist eine Überforderung ihn jetzt schon zu konfrontieren mit beruflichen Themen‘, wo wir dann sagen: ‚Nein, das ist wichtig.‘“ (JC)*

> *„Ja, das sind die unterschiedlichsten Unternehmenskulturen, also, wenn man eine bestimmte Maßnahme hat, das kann man beim Jobcenter relativ schnell sagen […] ja, also Voraussetzungen sind erfüllt und fertig. Das ist in der Jugendhilfe nun mal leider nicht so, dass man da irgendwie ein Kästchen auf dem Bildschirm hat, wo man abhaken kann.“ (JH)*

Dass es auch innerhalb eines Rechtskreises durchaus unterschiedliche Professionskulturen geben kann und daraus interne Schnittstellen-Probleme resultieren können, zeigt das folgende Zitat einer Mitarbeiterin der kommunalen Jugendberufshilfe, die in einer Jugendberufsagentur im Gebäude der Arbeitsverwaltung ansässig ist:

> *„Natürlich, andere Dienste in der Jugendhilfe, die sich nicht so auskennen, die haben natürlich schon auch Vorstellungen, die so nicht gehen. Aber da sind wir*

> *ja noch dazwischen. […] Wenn jetzt die Jugendfreizeiteinrichtungen und die Jugendhilfeträger eigenständig Kontakt mit dem Jobcenter und Berufsberatung aufnehmen, dann kann es hier und da sein, dass die nicht so richtig gut informiert sind und Vorstellungen haben, die nicht passen. Aber auch die sind ja ganz zahm und verstehen das dann." (JH)*

Hierbei ist anzunehmen, dass auch dezentrale *Organisationsstrukturen* in der Jugendhilfe dazu beitragen, dass Schnittstellen-Probleme auf Basis unterschiedlicher Professionskulturen entstehen. Die Befragten äußern darüber hinaus teilweise ihre Unwissenheit über den anderen Rechtskreis, was sich auf unterschiedliche Wissensbestände zurückführen lassen kann. Eine Vertreterin einer Arbeitsagentur antwortet auf die Frage hin, was unternommen würde, wenn bei einer Beratung von Jugendlichen eine schwierige familiäre Situation deutlich würde:

> *„Also da würde ich mich ehrlich gesagt raushalten. Das ist nicht meine Baustelle. Da weiß ich auch zu wenig drüber. Also ich weiß nicht, was das Jugendamt für Hilfen anbietet und wie die tätig werden in den Familien." (AA)*

Für die Arbeit an Schnittstellen bedeutet diese Unwissenheit, dass eventuelle über den eigenen Rechtskreis hinausgehende Bedarfe der Jugendlichen (Stichwort: Multiproblemlagen) auf Basis des eigenen Wissensbestandes nicht erkannt werden können und so ungedeckt bleiben. Um zu der im Koalitionsvertrag von 2013 geforderten besseren Verzahnung der drei Rechtskreise zu kommen, sind Kenntnisse über die jeweils anderen Rechtskreise allerdings nötig, damit in der Beratung die eventuellen Bedarfe bzw. die Potenziale von *Leistungen* aus anderen Sozialgesetzbüchern überhaupt erkannt werden können. Einige befragte Akteure in Jugendberufsagenturen wollen deshalb die unterschiedlichen *Professionen* und *Fachqualifikationen* mit verschiedenen Formaten zusammenbringen und so zu einem besseren Verständnis der Arbeit der jeweils anderen Rechtskreise beitragen. Zum einen werden dazu Hospitationen genutzt, in diesem Beispiel zwischen Jugendhilfe und Jobcenter einer Jugendberufsagentur:

> *„Es gibt eine Projektgruppenebene, da sind die Bereichsleitungen miteinbezogen, und es gibt auch unterschiedliche Teilnahmen an einzelnen Dienstbesprechungen, dass die Jugendhilfe in den Dienstbesprechungen der Mitarbeiter*innen des Jobcenters mit dabei ist." (JH)*

Zum anderen gibt es auch Konzepte zur rechtskreisübergreifenden Einarbeitung für neue Mitarbeiter*innen der Jugendberufsagenturen. Wie das in einer Jugendberufsagentur aussehen kann, zeigt der folgende Ausschnitt:

> *„Also wir haben jetzt zum Beispiel […] ein Konzept für die rechtskreisübergreifende Einarbeitung entwickelt. Das heißt, wenn neue Kolleginnen und Kollegen in die Jugendberufsagentur kommen, dann ist es so, dass die nicht nur in ihrer eigenen Linie geschult werden. […] Und wir haben jetzt halt, ja erst mal rechtskreisübergreifende Schulungskonzepte, also wo jeder Mitarbeiter, der neu dabei ist, in allen Rechtskreisen, ja zu verschiedenen Themen rechtskreisübergreifend dann auch geschult wird. Die Schulung, die haben wir auch rechtskreisübergreifend erarbeitet und haben so einen Trainerstab gebildet mit den verschiedenen*

> *Partnern, die das dann in der Regel im Moment einmal pro Quartal, je nachdem, wie viel Fluktuation auch ist, anbieten." (K)*

Die Zusammenarbeit von Fachkräften mit unterschiedlichen Qualifikationen ist also offenkundig herausfordernd. Die Aussagen zeigen aber letztlich auch, wie stark unterschiedliche *Fachqualifikationen* benötigt werden: Für die ganzheitliche *Bearbeitung* von multiplen Problemlagen wird offenkundig die sozialpädagogische Fachkompetenz der Jugendhilfe benötigt; aus diesen Gründen weisen Fachkräfte aus der Arbeitsverwaltung auf den Nutzen der Präsenz von Vertreter*innen der Jugendhilfe in der Jugendberufsagentur hin. Umgekehrt fehlen sozialpädagogischen Fachkräften aus der Jugendhilfe in der Regel fundierte arbeitsmarktbezogene Kenntnisse – beispielsweise über Details zu der Entwicklung von Ausbildungsberufen und Zugangsvoraussetzungen oder zu den Bedarfen der örtlichen Unternehmen. Eine „Beratung aus einer Hand" kann vor diesem Hintergrund kaum bedeuten, dass die jeweilige Fachkraft über alle relevanten Informationen selbst verfügt; es geht vielmehr darum, unterschiedliche Bedarfe von Jugendlichen zu erkennen und zu wissen, was die jeweils anderen Partner zur Problemlösung beitragen können – und Partner zu kennen, denen man hinreichend vertraut, um sie in schwierigen Situationen hinzuziehen zu können. Insofern zielen die in einigen Jugendberufsagenturen durchgeführten Schulungen vor allem auf den Aufbau von Wissen und Vertrauen als Basis für eine einzelfallbezogene Kooperation in einer *Interferenz*-Konstellation, die geprägt ist durch überlappende Zuständigkeiten von Akteuren mit zum Teil unterschiedlichen Zielen und Aufgaben. Deutlich wird in diesem Kontext aber auch, dass sich die Schnittstellen nicht aufheben lassen – wenn unterschiedliche *Fachqualifikationen* benötigt werden, gibt es notwendigerweise auch Schnittstellen.

Handlungs-/Ermessensspielraum

In den Interviews wird der große *Handlungs*- und *Ermessensspielraum* von Mitarbeiter*innen der drei Rechtskreise SGB II, III und VIII bei der Bereitstellung von *Leistungen* deutlich. Die Vorbereitung und Begleitung des Übergangs von der Schule in Ausbildung ist gerade bei Jugendlichen in schwierigen Lebenssituationen vielfach ein Prozess, der zum einen über einen längeren Zeitraum hinweg andauern kann und zum anderen mit einer Vielzahl an persönlichen Kontakten mit den (meist) selben Ansprechpartner*innen in den einzelnen *Organisationen* einhergeht. In vielen Fällen ist aufgrund von Multiproblemlagen zudem kein standardisiertes Vorgehen möglich, so dass Mitarbeiter*innen der einzelnen Rechtskreise *Handlungs*- und *Ermessensspielräume* je nach Fall im Sinne einer *sensiblen* Bearbeitungsstrategie unterschiedlich auslegen und konkretisieren:

> *„Also allgemein haben wir das Gesetz und dann haben wir auch noch einen Ermessensspielraum, wo die Berater mit entsprechenden Begründungen, die sie dann auch nutzen können und dann vielleicht doch für einen Jugendlichen Hilfe leisten können […] was ansonsten auf den ersten Blick vielleicht nicht so machbar ist." (AA)*

Teilweise wird der *Ermessensspielraum* aber auch als Herausforderung empfunden, wie die Aussage eines Jobcenter-Mitarbeiters zeigt:

> *„Es gibt ja den Gesetzestext. Und es gibt, ich weiß nicht wie viele, Handlungsempfehlungen, Geschäftsanweisungen, wie wir damit umzugehen haben. Und manchmal lehnt man sich schon vielleicht ein bisschen weiter aus dem Fenster, als es gesund sein kann. Aber runter plumpsen möchte natürlich keiner." (JC)*

Beispielhaft sollen zwei Situationen vorgestellt werden, in denen sich *Handlungs*- und *Ermessensspielräume* in der Untersuchung besonders deutlich zeigen. So gibt es zwar in den meisten Arbeitsagenturen und Jobcentern eine getrennte Beratung von unter 25-jährigen und den älteren Adressat*innen, jedoch scheinen diese Altersgrenzen nicht unumgänglich zu sein. So berichten die befragten Akteure aus beiden Organisationen vermehrt davon, dass sie auch Personen über 25 (weiter) betreuen könnten, wenn sie dies für sinnvoll halten:

> *„Wir haben auch Sechsundzwanzig-, Siebenundzwanzig-, Achtundzwanzigjährige, wenn die Menschen sich konkret mit dem Thema Ausbildung befassen. Eine alleinerziehende Mutter, die nach der Schule vier Kinder bekommen hat und jetzt siebenundzwanzig ist und erst jetzt Zeit hat, sich um Ausbildung zu kümmern, mit der unterhalten wir uns auch. Und andererseits geben wir auch, ich sage mal, eine Dreiundzwanzigjährige, wo man schon versucht hat, im siebzehnten Lebensjahr eine Ausbildung zu finden, wenn klar ist, da sind so viele Vermittlungshemmnisse, dass das Fallmanagement noch länger dauern wird, dann geben wir die auch mit dreiundzwanzig schon ab an die Kollegen." (JC)*

Innerorganisatorische Schnittstellen, die sich also auf Basis der *Organisationstrukturen* durch die organisationsinterne Trennung von unter 25-Jährigen und ab 25-Jährigen ergeben würden, werden demnach teilweise durch die Mitarbeiter*innen auf der Ebene der *Bearbeitung* aufgelöst, wenn diese Trennung nicht sinnvoll erscheint.

Auch die Leistungsgewährung in der Jugendhilfe ist geprägt von *Ermessenspielräumen*. Dieser *Ermessenspielraum* ist hier jedoch bereits durch die individuelle Hilfeplanung sowie das Wunsch- und Wahlrecht (§ 5 SGB VIII) auf der Ebene der *Rahmenbedingungen* angelegt (siehe auch Unterabschnitt 3.2.1). In Bezug auf die Jugendhilfe wird der *Handlungs*- bzw. *Ermessensspielraum* besonders deutlich, wenn es um die Fortführung von Jugendhilfeleistungen über die Volljährigkeit (§ 41 SGB VIII, siehe auch Unterabschnitt 3.4.2) hinaus geht:

> *„B: Ja, bei denen, die in der Jugendhilfe sind, also der Hilfe zur Erziehung, da endet ja die Hilfe erst mit 21, nicht mit 18. Es gibt ja auch die Hilfe für junge Volljährige, dann wird die fortgeführt. Und bei uns ist immer der Punkt, dass wir sagen: Wenn wir eine konkrete Ausbildungsperspektive haben, also diesen Übergang hin haben jetzt in unsere Hilfeplanung, dann findet auch die Verselbstständigung statt. Und dann kann man die Hilfe dann auch beenden. Das ist nur der Übergang. Bei uns ist nicht entscheidend, wie alt der Jugendliche ist, sondern wann dieser Übergang stattfindet.*
>
> *I: Und das können Sie dann im Einzelfall entscheiden.*
>
> *B: Ja, unsere Leute entscheiden das dann im Einzelfall. […] Das ist individuelle Hilfeplanung. Ich weiß, andere Kommunen machen das anders, die beenden wirklich mit 18 dann die Hilfen, was ja totaler Schwachsinn ist. Das ganze investierte*

> *Geld, wenn die die Hilfen beenden, Unterstützung abbrechen, dann sacken die ja erst einmal wieder ein, ist ja klar." (JH)*

Hier wird allerdings auch deutlich, dass dieser *Ermessensspielraum* zur Gewährung von Hilfen für junge Volljährige sich weniger auf einzelne Mitarbeiter*innen bezieht. Vielmehr scheinen hier auf der kommunalen Leitungsebene die durch die *Rahmenbedingungen* definierten *Handlungsspielräume* jeweils unterschiedlich ausgelegt zu werden.

In den Interviews berichten die Vertreter*innen der Jugendämter immer wieder davon, dass man selbst den § 41 SGB VIII (Hilfen für junge Volljährige) flexibel anwenden und die Unterstützungsmaßnahmen für junge Volljährige leisten würde, so lange dies notwendig sei, viele andere Kommunen dies aus fiskalischen Erwägungen heraus jedoch anders handhaben würden. Dass die finanzielle Situation der Kommune entscheidend für die Möglichkeiten der Gewährung von Leistungen im Bereich der Jugendhilfe ist, wird zum Teil auch von den Expert*innen aus dem Bereich der Arbeitsverwaltungen (mehr oder weniger verhalten) kritisiert, wie der folgende Ausschnitt zeigt:

> *„Über 21 können sie einen Antrag beim Landschaftsverband stellen, der entscheidet dann, übernimmt auch die Kosten und unter 21 ist originär die Jugendhilfe zuständig. Und da ist natürlich immer, das ist eine kommunale Leistung, das Geld entscheidend und da müssen wir immer schauen." (JC)*

Der Aspekt der sozialen Erwünschtheit könnte bei den Antworten über die eigene Kommune und die eigene Organisation eine Rolle gespielt haben, so dass schwer einzuschätzen ist, wie die Handlungspraxis tatsächlich aussieht. Deutlich wird aber, dass die Ansiedlung einer stark von der Bewertung des Einzelfalls abhängigen *Leistung* ohne klaren Rechtsanspruch auf der kommunalen Ebene, deren Ressourcenausstattung regional stark differiert, dazu beiträgt, dass die Förderung von jungen Erwachsenen nicht immer so ausgestaltet wird, wie vom Gesetzgeber ursprünglich intendiert. Dass die Vollendung des 18. (oder auch des 21.) Lebensjahres zu einer *Transition* führt, ist demnach nicht biografisch bedingt, sondern durch die Rechtslage verbunden mit der Implementationspraxis – und damit eigentlich vermeidbar. Wenn es um die Entwicklung von Verfahren rechtskreisübergreifender Kooperation zur Gewährleistung *sukzessiver* Förderstrategien geht, muss demnach die kommunale Handlungspraxis im Umgang mit den Leistungen für junge Volljährige offengelegt werden, damit geklärt werden kann, zu welchen Zeitpunkten Überleitungen erfolgen müssen.

Dass auch die in der Institution vorgegebenen Kennzahlen (siehe Unterabschnitt 3.2.1) die *Handlungs-* und *Ermessensspielräume* der beratenden Akteure beschränken können, zeigt die Aussage einer Mitarbeiterin einer befragten Arbeitsagentur:

> *„Das zweite ist natürlich dieser Herausforderung immer zwischen, was will mein Arbeitgeber und was will mein Beraterherz. Mein Beraterherz denkt nicht darüber nach, du musst jetzt hier den Bewerber machen, weil sonst stimmen die Zahlen wieder nicht. […] Also das ist immer so, wenn die Vorgabe vom Arbeitgeber ist, wir machen nur 21 Plätze, jetzt als Beispiel, für eine überbetriebliche Ausbildung, ich bräuchte aber 50, ja, haben sie aber nicht. Das ist so. Da muss man schon überlegen, wo ist es am erfolgreichsten. Was geht und was geht alternativ, damit die Jugendlichen vorwärtskommen. Das ist immer sehr, sehr schwierig. Also ich*

glaube, die Berater haben schon, wir möchten da helfen und beraten. Und das kollidiert ganz, ganz oft mit dem, was auch der Arbeitgeber letztendlich fordert." (AA)

Die Aussagen aus den Interviews fokussieren sich dabei insbesondere auf Mitarbeiter*innen der Arbeitsagenturen, die nach Meinung der Interviewpartner*innen besonders stark nach vorgegebenen Kennzahlen und vor dem Hintergrund bundesweiter Maßnahmeplanung arbeiten müssten[26]:

*„Mag aber auch daran liegen, wie gesagt, auf der operativen Ebene ist ja alles gut, mag dran liegen, dass die [Mitarbeiter*innen der Arbeitsagenturen] natürlich viel anders eingebunden sind und festgenagelt sind in Ausschreibungsverfahren und Regularien, die eben von oben auch vorgegeben sind. Also da hat ein Jobcenter und wir haben einen wesentlich größeren Spielraum für uns, auch Dinge zu entscheiden, muss ich einfach so sagen. […] Die stoßen eben bei sich in den Strukturen an erhebliche Grenzen, ist meine Sichtweise. […] Und wie oft die selber, kann man ja wirklich auch mal so sagen, wie oft die selber auch sagen, die müssen Maßnahmen besetzen, die sie selber eigentlich nicht für wirklich sinnvoll erachten oder in der Menge auch nicht. Also, ja, schwierig, wirklich sehr schwierig." (JH)*

„Wir würden uns manchmal vielleicht mehr wünschen, was die allgemeine Beratung anbetrifft und nicht nur die Ausbildungsvermittlung, also das ist aber so dieses Problem, was ich gerade geschildert habe, auch die Agentur ist halt sehr groß und auch die haben ihre Vorgaben und ihre internen Richtlinien und dürfen meines Erachtens nicht über eine gewisse Anzahl an Kunden kommen und müssen ja dann auch wieder ihre Gesprächszeiten einhalten und die Kontaktdichte und deswegen werden auch dann manchmal so Einmalberatungen gemacht, und dann wird sogar eine Abmeldung aus der BB erledigt und dann müssen wir eben schauen, okay, hat das jetzt ausgereicht, diese eine Beratung oder ist es eigentlich eher so ein fortlaufendender Prozess und wir würden uns eigentlich eher wünschen, dass da ja dran geblieben wird." (JC)

Die Ausführungen zu den beiden gewählten Situationen in Bezug auf den *Ermessensspielraum* der Mitarbeiter*innen in SGB II, III und VIII zeigen, dass dieser zu einer Vielfalt an Strategien bei der *Bearbeitung* von Fällen führt und sich daraus – je nach Auslegung bestimmter Regelungen – eine höchst unterschiedliche Betreuung der Jugendlichen im Übergang Schule-Ausbildung ergeben kann. Je nach persönlicher, organisationaler oder kommunaler Handlungspraxis verändert sich damit auch die Arbeit an Schnittstellen, wenn weitere Akteure aus anderen Rechtskreisen involviert sind. Der *Handlungs*- und *Ermessensspielraum* der Akteure ist dabei auch durch eine unterschiedliche Steuerungslogik in den einzelnen *Organisationen* geprägt. Dabei ist davon auszugehen, dass hier Aushandlungsprozesse zwischen Beteiligten unterschiedlicher *Organisationen* stattfin-

[26] Das Problem der Passgenauigkeit bei stark standardisierten Maßnahmen, die von der Bundesagentur für Arbeit bundesweit und weit im Voraus geplant und ausgeschrieben werden, wird auch im Rahmen der Integration von jungen Geflüchteten in Ausbildung und Arbeit deutlich (Stöbe-Blossey et al. 2019).

den, inwiefern und in welcher Weise der *Handlungs*- und *Ermessensspielraum* im Einzelfall – auch vor dem Hintergrund zentraler Vorgaben, insbesondere im SGB III – ausgeschöpft wird.

Des Weiteren zeigt sich sowohl an diesen Ausführungen als auch an der Problematik der Leistungen für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII), dass eine bedarfsgerechte Förderung keineswegs nur durch Schnittstellen-Probleme gefährdet wird, sondern auch Vorgaben innerhalb einer *Organisation,* die nicht an fachlichen Kriterien orientiert sind und letztlich den fachlichen *Handlungsspielraum* der Mitarbeiter*innen einschränken. Derartige Probleme werden durch Schnittstellen potenziell verschärft, zum einen, weil sie unter Umständen zu *Transitionen* führen, die vermeidbar wären, zum anderen, weil sie die Kooperation mit den Partnern belasten. In jedem Fall werden derartige Probleme besonders deutlich, wenn es Schnittstellen gibt, weil dann Mitarbeiter*innen anderer *Organisationen* mit einem anderen Blick auf den jeweiligen Fall schauen und auf diese Weise auf Probleme aufmerksam werden. Die Jugendberufsagenturen als *Vernetzungsstrukturen* zwischen den verschiedenen Rechtskreisen SGB II, III und VIII können hierbei die Chance bieten, lokale Handlungspraxen transparent zu machen und Veränderungsimpulse zur Gestaltung von daraus resultierenden Schnittstellen zu geben.

3.4.2 Prozesse

Bevor im nächsten Teil die *Prozess*-Dimension der *Bearbeitung* beleuchtet wird, soll zunächst auf die Ausgangslage der Zielgruppe eingegangen werden, die sich in einem anstehenden Übergang von der Schule in Ausbildung und Beruf befindet. Im folgenden Exkurs werden daher die Ergebnisse einer Befragung von Schüler*innen aus neunten Klassen zum Thema Berufsorientierung vorgestellt, aus einer Altersgruppe also, bei der Arbeitsverwaltung und Jugendhilfe gemäß der Zielsetzung der Jugendberufsagenturen aus unterschiedlichen Gründen präventiv aktiv werden können.

	Bearbeitung
Strukturen	Organisationsstrukturen Profession/Fachqualifikation Handlungs-/Ermessensspielraum
Prozesse	***inner-/interorganisatorische Interaktion*** ***Kontakt mit Adressat*innen*** ***Entscheidungen***

*Exkurs: Annäherung an die Zielgruppe – Berufsorientierung von Schüler*innen der 9. Klasse*

In Interviews wurden Schüler*innen aus neunten Klassen verschiedener Schulformen nach ihrer persönlichen Berufsorientierung gefragt. Der Rahmen dieser Interviews wurde im Forschungsdesign (Abschnitt 2.3) näher erläutert. Auf Basis einer Analyse der Schüler*innen-Interviews soll ein Eindruck darüber gewonnen werden, ob und wie die Jugendlichen von den Institutionen der drei Rechtskreise

SGB II, SGB III und SGB VIII erreicht werden und wie sich die Arbeit an Schnittstellen zwischen den Rechtskreisen und den Schulen gestalten.

Insgesamt wurden in die Analyse für den Exkurs Interviews mit 29 Schüler*innen einbezogen, bei denen anzunehmen war, dass der Übergang von der Schule in Ausbildung mit Risiken verbunden ist. Ausgewählt wurden Schüler*innen der Förder- und Hauptschule sowie Schüler*innen anderer Schulformen, wenn mindestens ein Elternteil keinen Schul- oder Ausbildungsabschluss hat. Viele Eltern der Befragten sind arbeitslos und einige nur in geringfügiger Beschäftigung. Oft besteht ein Migrations- oder auch Fluchthintergrund. Zwei der Befragten geben an, in Jugendhilfeeinrichtungen zu wohnen. Jene befragten Schüler*innen, die nicht zu dieser Auswahlgruppe gehören, fungieren in der Herausarbeitung einiger Aspekte als Vergleichsgruppe (45 Schüler*innen).

Das Thema Berufsorientierung ist für nahezu alle Befragten der Auswahlgruppe von Interesse und die Schüler*innen äußern hierzu bereits erste Gedanken. Ein Großteil der Befragten gibt an, dass das Thema Berufsorientierung für sie sehr wichtig sei. Für einige ist hierfür primär der Wunsch ursächlich, gegenwärtig Gewissheit darüber zu erlagen, welche beruflichen Optionen sie für die Zukunft haben. Ein wichtiges Motiv der Schüler*innen für diese Einschätzung ist auch, sich durch eine rechtzeitige Berufswahl vor Arbeitslosigkeit schützen zu wollen:

> *„Das ist für mich sehr wichtig, weil ich im späterem Leben was erreichen möchte und ich möchte eine Familie haben, gutes Geld verdienen und einen festen Beruf haben[...], ohne dass ich in Hartz IV ende.“ (F)*

Nur wenige Schüler*innen räumen dem Thema Berufsorientierung keine Priorität ein. Eine Befragte begründet das damit, bei der Suche nach einem Schülerpraktikum mehrere Misserfolge verzeichnet und sich daher von dem Thema als Ganzem eher abgewandt zu haben:

> *„Ne, ich hab' mal, das in einer Tankstelle mal versucht. Ich war schon mal in einer Tankstelle, da hab' ich dann auch gefragt wegen Praktikum, aber die haben auch so gesagt, dass sie jetzt nicht so viele annehmen könnten jetzt. Und ja, das hab' ich oft versucht, aber ist fehlgeschlagen. Das ist das Problem.“ (F)*

Zwei andere Befragte antworten auf die Frage nach Gedanken über ihre Zukunft, dass sie sich aktuell lieber auf die Schule konzentrieren und das Thema Berufsorientierung eher dahinter zurückritt:

> *„B: Bis jetzt nicht so, bisher bin ich mehr auf die Schule konzentriert. Aber auf jeden Fall hab' ich mir da ein paar Gedanken drüber gemacht.*
>
> *I: Alles klar. Wie wichtig ist denn das Thema Berufswahl für dich aktuell?*
>
> *B: Jetzt gerade nicht so auf jeden Fall, weil wie ich gerad' gesagt hab' eben, ich konzentriere mich mehr auf die Schule daher.“ (S)*

Des Weiteren wurden die Schüler*innen gefragt, welche Erwartungen sie an ihren Beruf oder an ihre zukünftige Arbeit stellen. Hier dominiert der Wunsch nach einer zufriedenstellenden Entlohnung. Im Einzelnen soll das angestrebte Gehalt ausreichen, um eine Familie ernähren zu können oder nicht Hartz IV beziehen zu müssen, bis zu dem Wunsch, richtig reich zu werden: *„Also ich will viel erreichen. Also ich will richtig gut leben. So Haus, Autos, ganz viele. Ja.“ (H)* Einige antworten, dass es das Wichtigste für sie sei, für

die Arbeit, die sie einmal ausüben werden, fair entlohnt zu werden. Mehrere Schüler*innen nennen auch Anreize, die ihnen das Berufsleben an sich bietet. Dies ist vor allem die Möglichkeit, die eigene Unabhängigkeit durch selbst verdientes Geld zu erreichen. Insgesamt wird deutlich, dass die Jugendlichen mehrheitlich ein hohes Bewusstsein für den materiellen Aspekt des Berufs haben und hierauf entsprechend viel Wert legen. Hier liegt ein Unterschied zu der Vergleichsgruppe, die die Aspekte der materiellen Sicherheit weniger stark hervorhebt – wahrscheinlich deshalb, weil Schüler*innen mit günstigeren Bildungsvoraussetzungen weniger Gründe sehen, sich um die materielle Sicherheit Sorgen zu machen.

Neben der finanziellen Vergütung spielen auch immaterielle Wünsche an die spätere Erwerbsarbeit eine Rolle. Die Schüler*innen wünschen sich ein gutes Verhältnis zu Kolleg*innen und Vorgesetzen. In Bezug auf die Kolleg*innen wünschen sich die meisten, in ihnen gute Gesprächspartner*innen zu haben und untereinander einen fairen Umgang zu pflegen. Auch ein vertrauensvolles Verhältnis wird für wichtig befunden. Von ihren späteren Vorgesetzten wünschen sich die Schüler*innen vor allem, respektvoll und freundlich behandelt zu werden. Die Erwartungen an das Verhältnis zu Kolleg*innen und Vorgesetzen sind bei einigen auch implizit mit Erwartungen an sich selbst verknüpft, später im Beruf die Arbeit gut zu machen und schnell zu lernen.

Ein weiterer Faktor, der den Schüler*innen für ihren späteren Beruf sehr wichtig ist, ist es, Spaß an der Tätigkeit zu haben, was die Auswahl eines bestimmten Berufs für die Befragten oft noch schwieriger macht. Für einige Schüler*innen ist das die zentrale Motivation, überhaupt einen bestimmten Beruf zu ergreifen. Andere wünschen sich, jeden Morgen motiviert aus dem Haus gehen zu können. Einige der Befragten geben auch an, sich vor allem Abwechslungs- und Erfahrungsreichtum am späteren Arbeitsplatz zu wünschen. Die Tätigkeit soll aufregend und unkonventionell sein; vor allem nicht repetitiv. Eng damit verknüpft ist auch der Wunsch der Schüler*innen, durch den späteren Beruf stetig Neues lernen zu können:

> *„Also das, ne also ich möchte, dass es aufregend wird, dass ich viel erlebe und viel Neues erfahre, weil ich könnte jetzt nicht einfach irgendwo rumsitzen und da nur was hinschreiben, das wäre überhaupt nichts für mich, weil ich gehe dann lieber dorthin und erkunde Sachen und höre mir auch gerne Sachen von anderen Leuten an, weil alle haben eine eigene Meinung und das finde ich hochinteressant. Ich will, dass es toll und aufregend wird.“ (S)*

Die meisten Schüler*innen haben auch schon konkrete Berufswünsche entwickelt. Hiervon strebt die Mehrheit der Schüler*innen der Auswahlgruppe eine Ausbildung an. Bei den Jungen werden vor allem handwerkliche Berufe wie Maurer, Fliesenleger, Elektriker oder KfZ-Mechatroniker genannt. Die Mädchen streben meist Berufe im Gesundheitswesen an wie zum Beispiel Krankenpflegerin, Physiotherapeutin und pharmazeutisch-technische Assistentin. Zwei der Schüler*innen möchten als Tierpfleger*innen arbeiten und eine Befragte möchte später Jugendliche in Jugendzentren betreuen.

Eine vergleichsweise kleine Anzahl der Befragten erzählt, nach der Schule studieren zu wollen. Bereits auf ein Studienfach festgelegt hat sich aber noch niemand. Ein Teil gibt

an, noch gar keine Idee zu haben, welches Studium es werden soll. Andere Befragte nennen zwei oder drei verschiedenen Fächer, zwischen denen sie sich entscheiden möchten. Diese sind vor allem Jura, Medizin und Lehramt:

> „*Ich möchte gerne was studieren, Medizin oder Jura, und dafür muss man halt sehr viel lernen und ich habe Angst, dass ich das nicht schaffe.“ (S)*

Diese Berufswünsche haben sich auf unterschiedliche Weise entwickelt. Oft gehen diese Wünsche auf Erfahrungen oder Kontakte im Alltag zurück. Beispielsweise möchten zwei Befragte Tierpfleger*in beziehungsweise Tierärzt*in werden, da sie das Gefühl haben, mit den eigenen Haustieren besonders gut zu „harmonieren“:

> *„Ich habe halt zuhause selber Haustiere und ich harmonier halt mit denen gut und ich kann halt auch mit denen umgehen.“ (S)*

Eine andere Befragte entwickelte den Berufswunsch, Jugendliche zu betreuen, aus der Erfahrung, die sie in Jugendzentren mit Jugendsozialarbeiter*innen gemacht hat.

Einige der Befragten erzählen, dass ihr angestrebter Beruf dem Berufswunsch seit der Kindheit entspreche. Die allmählich anstehenden *Entscheidungen* über die Berufswahl würden aufgrund dessen ausgesprochen leichtfallen:

> *„I: Findest du die Entscheidung, die du in der nächsten Zeit zu deiner beruflichen Zukunft treffen musst, eher leicht oder eher schwierig?*
> *B: Nö es ging. Das mein Wunsch schon seit meiner Kindheit eigentlich.“ (S)*

Bei der überwiegenden Mehrheit der Schüler*innen beeinflusst das familiäre Umfeld die Entwicklung des Berufswunsches. Erfahrungen, die die Berufswünsche der Jugendlichen außerhalb des Elternhauses prägen, werden oftmals durch dieses beeinflusst oder eingeordnet. Dabei ist insbesondere das häusliche Umfeld zentral, also die Eltern, beziehungsweise der Elternteil, der im Falle einer Trennung mit dem Kind zusammenwohnt, aber auch die Geschwister und, sofern vorhanden, der jeweilige Stiefelternteil, der im selben Haushalt wohnt.

> *I: Hast du ansonsten mit deiner Familie schon über deine berufliche Zukunft gesprochen? (B: hmm und nickt). Mit wem denn?*
>
> *B: Mit beiden. Mit mein‘ Mutter, mein‘ Schwester, mit mein‘ Vater; mit alle drei.“ (H)*

An der ein oder anderen Stelle wird auch deutlich, dass für einige Befragte die Eltern beziehungsweise ein Elternteil die einzigen Ansprechpartner sind.

> *„I: Du hast ja gesagt, du hast mit deiner Mama drüber gesprochen. Hast du noch mit anderen Menschen drüber gesprochen?*
>
> *B: Nein, nur mit meiner Mutter. Ich vertraue ihr mehr.“ (R)*

> *„I: Wenn du an die verschiedenen Leute denkst, mit denen du bisher beim Thema Berufswahl zu tun hattest, wer war dir dafür eine besonders gute Unterstützung?*
>
> *B: Meine Mutter.“ (S)*

Bei einigen Jugendlichen schlägt sich die beratende Funktion des häuslichen Umfelds in direkter Weise auf die Berufswünsche nieder. So geben manche an, den gleichen Beruf

anzustreben, den ein Eltern- oder Stiefelternteil ausübt. So begründet ein Befragter seinen Berufswunsch *„Metzger oder Bäcker“* folgendermaßen:

> *„Durch meinen Stiefvater. Da er früher selber Metzger gemacht hat. Und Bäcker von jemand, seiner Familie.“ (F)*

Mehrere Befragte begründen ihren Berufswunsch auch damit, dass ein Familienbetrieb besteht, in dem sie gerne arbeiten würden. Inwiefern dies ein Wunsch von den Jugendlichen selbst ist oder ob auch ein gewisser Druck der Familie dahintersteht, wird in den Interviews nicht deutlich.

> *„Ich hab' mir nur eine Sache vorgenommen, und zwar Elektriker, und meine Familie hat eben […] eine Firma, dort hab ich auch mal mitgearbeitet habe und mir liegen die Leute dort sehr am Herzen, weil das noch jemand aus der Familie ist. Das ist ein kompletter Familienberuf und der wird immer kleiner und ich möchte jetzt helfen, ihn weiter auszubauen.“ (G)*

Freunde und sonstige Verwandte, wie Geschwister, Onkel oder Tanten haben laut den Schüler*innen oft eine beratende Funktion. Insgesamt berichten nur zwei Befragte, ihre Berufswünsche im Kontext der schulischen Berufsorientierung entwickelt zu haben. Eine deutlich größere Anzahl jedoch erzählt, in der Schule potenzielle Ansprechpartner zu diesem Thema zu kennen und viele haben dieses Angebot auch schon beratend in Anspruch genommen. An erster Stelle sind hier die Lehrer*innen, insbesondere die Klassenlehrer*innen, aber auch Fach- sowie Vertrauenslehrer*innen zu nennen. In den meisten Fällen wurde den Schüler*innen von ihren Lehrer*innen aktiv mitgeteilt, wen sie im Kollegium auf Fragen der Berufsorientierung ansprechen können:

> *„Bis ich jetzt noch hier in Schule bin, mach ich das mit die Lehrer und mit 'ner extra Lehrerin, die das also so an, also die heißt Frau X. Die hier auf Schule, die für uns da ist.“ (F).*

Es wird auch von Berufsberater*innen der Arbeitsagentur oder von Schulsozialarbeiter*innen berichtet:

> *„Das wir mit einem/ ich weiß nicht, wie man das nennt. Auf jeden Fall kommt ein Mann, der sitzt oben in unserem Jahrgang und hilft dann Leuten, eine Bewerbung zu schreiben oder wie sie einen Beruf für sich finden können.“ (S)*

Die Schüler*innen, die in einer Wohngruppe der Jugendhilfe leben, können auch in diesem Rahmen eine Unterstützung in der Berufsorientierung von der Jugendhilfe erhalten:

> *„Ich habe Unterstützung vom Jugendamt. Ich wohne in einer Wohngruppe und werde da auch unterstützt.“ (F).*

Des Weiteren berichten einige Befragte, sich beim Berufsinformationszentrum der Agentur für Arbeit informiert zu haben:

> *„I: Hast du auch schon mal mit jemand anderem darüber gesprochen, beispielsweise mit Lehrern, einem Berufsberater oder Sozialarbeiter?*
> *B: Ja, beim Berufsberater also beim BIZ.*
> *I: Ok und worüber genau?*
> *B: Über die Perspektiven.“ (S)*

Mit dem Jobcenter hat bisher niemand von den Jugendlichen über die Berufsorientierung gesprochen. Dies ist naheliegend, weil die Jobcenter die Jugendlichen aus Bedarfsgemeinschaften in der Regel erst ab einem späteren Zeitpunkt zu einer Beratung einladen. Insgesamt scheint die Berufsorientierung der befragten Schüler*innen wesentlich stärker durch informelle Kontakte und Erfahrungen geprägt zu sein als durch institutionelle Bezüge – obwohl die Schüler*innen im Rahmen des Landesprogramms KAoA bereits seit der achten Klasse an verschiedenen Berufsorientierungsmaßnahmen teilgenommen haben. Zwar werden vereinzelt vorhandene Angebote in Anspruch genommen, doch haben diese für die Entwicklung von Berufswünschen dann eher eine nachgeordnete Bedeutung. Die Jugendlichen kommen nämlich meist mit bereits vorhandenen Vorstellungen und Berufsplänen in die institutionalisierte Beratung, so dass die Beratung weniger als grundlegende Orientierungshilfe fungiert, sondern eher der Klärung von Detailfragen zu bereits ausgebildeten Berufswünschen dient.

Die Schüler*innen wurden ebenfalls dazu befragt, was sie sich für die Berufsorientierung an der Schule wünschen und was ihrer Meinung nach besser gemacht werden könnte. Dabei können unterschiedliche Kritikpunkte identifiziert werden. Ein Punkt bezieht sich auf die zeitliche Koordination der Berufsorientierungsmaßnahmen. Beispielsweise war in einer Schule der Berufsberater erst zu sprechen, als das Praktikum bereits absolviert war. Weitere Befragte würden sich mehr aktive Unterstützung wünschen. Sie fühlen sich immer noch unzureichend informiert, welche Berufe es gibt, und vor allem, welcher Bildungsabschluss für welche Berufe benötigt wird. Eine Person regt einen Informationstag an und zwei weitere Befragte vermissen Unterstützung durch die Lehrer*innen im und außerhalb des Unterrichts.

Einige Befragte würden sich eine Erweiterung des bestehenden Angebots wünschen, zum Beispiel mehr Schnuppertage in Unternehmen in verschiedenen Berufsfeldern oder ein zweites Praktikum. Eine weitere Person empfindet die zeitliche Abfolge der Berufsorientierungsmaßnahmen in der Schule als zu hektisch und hätte gern mehr Bedenk- und Reflexionszeit:

> *„Ich finde, man sollte mehr die Gelegenheit geben, sich zu entscheiden, in welchen Beruf man geht, ist nicht gut durchdacht, finde ich. Wir bereiten uns nicht gut darauf vor.“ (S)*

Bei der Frage, ob sich die Schüler*innen bei der Berufswahl unter Druck gesetzt fühlen, ergab sich ein klares Bild. Die überwiegende Mehrheit verneinte beziehungsweise gab an, sich ausschließlich selbst unter Druck zu setzen, jedoch keinen Druck des Umfelds zu verspüren: *„Das kommt komplett von mir.“ (R)*

In den Interviews zeigt sich jedoch, dass Jugendliche auch die Erfahrung machen, in ihrer Berufsorientierung unter Druck gesetzt zu werden:

> *„Ich will auf gar keinen Fall in einem Büro enden. Ich will nicht eingesperrt sein und lieber reisen oder sowas. Deshalb würde ich gerne an einem freieren Ort arbeiten. Leider passt das nicht so ganz mit meinen Noten. Ich bin halt ein 1-er Durchschnitt. Deshalb erwarten alle, dass ich in ein Büro gehe. Das ist aber nicht so mein Interesse. Deswegen ist das sehr kompliziert.“ (S)*

Andere Befragte erzählten hingegen ganz direkt, unter Druck zu stehen:

> *„B: Ja, manchmal, ist das schon über, wie soll ich erklären, also unter Druck wird man schon gesetzt.*
> *I: Ja, woher kommt denn dieser Druck?*
> *B: Von ganz vielen Lehrern, von Eltern. Ja.“ (F)*

Insgesamt ist bei den befragten Jugendlichen ein Interesse an ihrer Berufsorientierung festzustellen. Das Thema ist für die Jugendlichen sehr wichtig, sie beschäftigen sich mit ihrer Zukunft und die meisten haben auch schon mehr oder weniger konkrete Berufswünsche entwickelt.[27] Dies gilt für die Jugendlichen, die der Gruppe mit potenziellen Risiken im Übergang Schule-Ausbildung zugeordnet wurden, noch in deutlich stärkerem Maße als für die Jugendlichen der Vergleichsgruppe. Dabei lässt sich bei vielen Jugendlichen ein hoher Bedarf an Berufsorientierung erkennen. Viele Schüler*innen haben kaum Vorstellungen davon, welche Berufe und Berufsgruppen es überhaupt gibt und welche Qualifikationen sie erfordern. Es werden insgesamt nur sehr wenige verschiedene Berufe genannt. Aus dem Elternhaus, das für die meisten Befragten der wichtigste Akteur in der Berufsorientierung ist, scheinen insgesamt nur wenige Impulse zu kommen, die den Jugendlichen einen guten Überblick ermöglichen würden. Oft wird lediglich empfohlen, die gleiche oder eine ähnliche Tätigkeit wie Familienmitglieder oder Bekannte auszuüben. Die Schule und die Lehrer*innen fungieren als wichtige Ansprechpartner*innen der Jugendlichen, nicht zuletzt, da die Jugendlichen dort täglich vor Ort sind. Die drei Rechtskreise des Sozialgesetzbuches (SGB II, III und VIII), in deren Aufgabenfeld die Begleitung und Unterstützung des Übergangs von der Schule in die Ausbildung verankert sind, erreichen die Schüler*innen bis auf wenige Ausnahmen in diesem Alter jedoch (noch) nicht.

Ein zentraler Aspekt der Berufsorientierung muss sein, den richtigen Zugang zu den Jugendlichen zu finden, denn sowohl Bedarf als auch der Wunsch nach Berufsorientierung ist bei der Mehrzahl gerade der benachteiligten Jugendlichen zweifellos vorhanden. Die Schulen haben mehr Möglichkeiten als Jugendhilfe oder Arbeitsverwaltung, an die informellen *Strukturen*, die die Berufswünsche der Jugendlichen prägen, anzuknüpfen, das hohe Interesse der Jugendlichen an der Berufsorientierung zu nutzen und sie frühestmöglich präventiv zu erreichen. Für die Jugendberufsagenturen bedeutet das, dass eine (engere) Zusammenarbeit mit den Schulen nötig ist, um die Schüler*innen der Zielgruppe auch da abholen zu können, wo sie sich tatsächlich befinden.

Die Schule ist der zentrale Ort, an dem die Jugendlichen von den Organisationen der drei Rechtskreise erreicht werden können, da sie hier einen großen Teil ihres Tages verbringen. Die Berufsorientierungsangebote, die es bisher an den Schulen gibt, scheinen teilweise von den Schüler*innen trotzdem kaum wahrgenommen zu werden. Von Berufsberater*innen an ihrer Schule wissen die meisten zwar, viele haben das aber nicht aktiv in Anspruch genommen. Ein paar Befragte fordern, direkt oder indirekt, mehr und gezieltere

[27] Die Interviews wurden mit Schüler*innen geführt, die sich freiwillig dazu bereit erklärten. Daher ist anzunehmen, dass nur jene Schüler*innen befragt wurden, die ein höheres Interesse am Thema haben als der Durchschnitt, was teilweise zu einer positiven Verzerrung geführt haben könnte.

Angebote an ihrer Schule. Damit sind auch Angebote gemeint, bei denen die Schüler*innen wie zum Beispiel bei Informationsveranstaltungen einen umfassenden Überblick zu dem Thema vermittelt bekommen.

Neben Arbeitsverwaltung, Jugendhilfe und den Schulen ist jedoch auch das private Umfeld der Schüler*innen zu berücksichtigen. Ein zentrales Ergebnis der Interviewauswertung ist dabei, dass vor allem Vertrauenspersonen als wichtigste Ansprechpartner*innen zu diesem Thema fungieren. Das sind vor allem Eltern, Geschwister und sonstige Verwandte. Die Verknüpfung informeller Aspekte mit einer professionellen Einschätzung in Bezug auf die berufliche Zukunft durch beispielsweise Berufsberater*innen der Agentur für Arbeit könnte eine höhere Passgenauigkeit der Beratung im Übergang von der Schule in Ausbildung erreichen.

Dort, wo Schüler*innen Kontakte zur Jugendhilfe haben – sei es durch das Leben in einer Jugendhilfeeinrichtung, über Hilfen zur Erziehung oder auch in offenen Angeboten – ist es vor diesem Hintergrund von Bedeutung, dass die Fachkräfte aus der Jugendhilfe das Thema Berufsorientierung aufgreifen. Bei einem der beiden befragten Jugendlichen, die in einer Jugendhilfeeinrichtung leben, scheint dies der Fall zu sein. Dabei geht es nicht darum, die Informationsfunktion zu übernehmen, die in der Arbeitsverwaltung verortet ist, sondern als Vertrauensperson zu agieren, den Wunsch der Jugendlichen nach Orientierung anzuregen und aufzugreifen und sie dabei zu begleiten, Informationsquellen zu nutzen. Angesichts der Bedeutung der Familie für die Berufsorientierung ist es dabei von Bedeutung, entweder die Eltern in den Prozess einzubeziehen – oder aber die diesbezügliche informelle Rolle der Eltern zumindest teilweise zu ersetzen. Im Hinblick auf die Schnittstelle zwischen Jugendhilfe und Arbeitsverwaltung heißt dies außerdem zum einen, dass Jugendhilfe bei der Beratung und Begleitung von Jugendlichen arbeitsmarktsensibel vorgehen sollte, da ihr eine Art Gatekeeper-Funktion für den frühzeitigen Zugang der Jugendlichen zu entsprechenden Informationen zukommt. Zum anderen wird an dieser Stelle nochmals die Bedeutung von Schnittstellen innerhalb der Jugendhilfe deutlich: Bei dem hier angesprochenen präventiven Zugang sind nämlich nicht die Mitarbeiter*innen der Jugendberufshilfe gefragt, sondern die Fachkräfte aus den Feldern der Hilfen zur Erziehung, aus ambulanten und stationären Jugendhilfeeinrichtungen oder aus der offenen Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit – genau aus den Feldern also, die nicht, wie die Jugendberufshilfe, explizit für Aufgaben der Berufsorientierung zuständig sind. Für die Jugendberufsagenturen bedeuten diese Ergebnisse, dass sowohl die Schnittstellen zu den Schulen als auch diejenigen zu unterschiedlichen Arbeitsfeldern der Jugendhilfe einer verstärkten Aufmerksamkeit bedürfen.

Inner- und interorganisatorische Interaktion

In Bezug auf die *inner- und interorganisatorische Interaktion* ist insbesondere der Informationsfluss zwischen den Rechtskreisen von Bedeutung, da die *Rahmenbedingungen* zur Weitergabe von Daten zwischen den Rechtskreisen (siehe Unterabschnitt 3.2.1) vermuten lassen, dass relevante Informationen nicht immer weitergeleitet werden (können). Die Bedeutung dieses Themas wird auch dadurch deutlich, dass die Befragten es sehr häufig ansprechen. Insbesondere im Kontext der Arbeit an *Interferenz*-Schnittstellen zwi-

schen SGB II, III und VIII im Rahmen des Übergangs Schule-Ausbildung, an deren *Bearbeitung* durch überlappende Zuständigkeiten verschiedene Akteure der drei Rechtskreise beteiligt sein können, erscheint der Austausch von Informationen zu betroffenen Jugendlichen als notwendig:

> *„Also, wir haben keinen regulären Austausch, welche Kunden gibt es bei uns und welche Kunden gibt es woanders. So einen Abgleich haben wir nicht. […] Ich glaube, viele Informationen, die man benötigt, liegen woanders vor.“ (AA)*

Eine dieser Situationen ist die gleichzeitige Betreuung von Jugendlichen durch Jobcenter und Jugendamt, wenn eine Bedarfsgemeinschaft beispielsweise Hilfen zur Erziehung erhält. An dieser Schnittstelle zwischen den beiden Rechtskreisen in der Begleitung des Übergangs Schule-Ausbildung kommt es in den meisten Fällen zu keinem geregelten Informationsfluss zwischen SGB VIII und SGB II bezüglich der betroffenen Jugendlichen (insbesondere ausgehend von der Jugendhilfe zu den involvierten Jobcentern):

> *„I: Ja. Und wenn jetzt beispielsweise ein Jugendlicher zu Ihnen kommt und dessen Familie ist gleichzeitig auch in einem Jugendhilfeprogramm. […] Und der sagt Ihnen das nicht selber, kriegen Sie das dann überhaupt mit?*
>
> *B: Nein. Das kriegen wir nicht mit.*
>
> *I: Okay. Also, da besteht auch kein Kontakt zum Jugendamt über sowas?*
>
> *B: Nein.“ (AA)*

Angesichts der Bedeutung, die betreuende Personen aus der Jugendhilfe potenziell für die informellen Aspekte der Berufsorientierung haben (siehe auch im obigen Exkurs), kann davon ausgegangen werden, dass durch den fehlenden Informationsaustausch Potenziale ungenutzt bleiben. Auch die Problematik von Schnittstellen innerhalb der Jugendhilfe wird hier erneut deutlich: Innerhalb des Rechtskreises des SGB VIII gibt es teilweise keine geregelte Weitergabe von Informationen, insbesondere, aber nicht nur, wenn freie Träger Beratungsstellen betreiben oder die Betreuung übernehmen:

> *„Also wir sind auch gegeneinander, die unterschiedlichen Abteilungen des Jugendamtes natürlich dem Datenschutz verpflichtet.“ (JH)*

Insgesamt wird in den Interviews die besondere datenschutzrechtliche Position der Jugendhilfe deutlich, die einen strengeren Umgang mit Sozialdaten vorschreibt, als dies in der Arbeitsverwaltung der Fall ist. Der Grund hierfür liegt vor allem in dem besonderen Vertrauensschutz in der persönlichen und erzieherischen Hilfe (§ 65 SGB VIII, siehe auch Unterabschnitt 3.2.2):

> *„Jugendamt ist immer sehr zurückhaltend. Die haben natürlich auch immer mal wieder ein anderes Datenschutzproblem als wir.“ (JC)*

Der Datenschutz wird insgesamt von den meisten Interviewpartner*innen als Hindernis für den Informationsaustausch und damit auch für die Kooperation gesehen. Vielfach werden deshalb vor einer rechtskreisübergreifenden Beratung Schweigepflichtsentbindungen bei den betroffenen Jugendlichen oder (wenn diese noch minderjährig sind) bei deren Eltern eingeholt:

> *„Aber man befindet sich ja immer auf einem ganz schmalen Grat, was den Datenschutz betrifft, ne? […] Uns sind ja immer die Hände gebunden, sobald wir keine*

Schweigepflichtsentbindung für alle Behörden vom Jugendlichen haben, ne? Dürfen wir eigentlich gar nichts machen." (AA)

Darüber hinaus besteht gerade auch seit dem Inkrafttreten der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) im Mai 2018[28] bei vielen Befragten Unsicherheit darüber, über welche Daten ein Austausch erlaubt ist, was zu einer Zurückhaltung in der Datenweitergabe führt:

„Jeder hat Angst, und mit dem neuen Datenschutzgesetz, mit dem europäischen Sozialdatenschutz, was im Mai kommt, wird das nochmal extrem verschärft. Da kann jeder jeden verklagen und die Strafen sind nicht gering, wenn man den Datenschutz verletzt, ne? Wir hatten jetzt den Fall im Jugendamt, da reicht schon die Aussage, wenn jemand sagt, ich weiß, dass Ihr Fall dem Jugendamt bekannt ist, ne? Der Mitarbeiter aus dem Jugendamt, der das gesagt hat, der hat schon, kommt schon zur Abmahnung." (AA)

Das verdeutlicht auch die Verknüpfung der *inner- und interorganisatorischen Interaktion* mit dem Fachwissen und damit der *Fachqualifikation* der Mitarbeiter*innen einzelner Rechtskreise. Dagegen wird für die Kooperation an den Schnittstellen zwischen Jobcentern und Arbeitsagenturen in gemeinsamen Einrichtungen insbesondere ein gemeinsam geteiltes EDV-System als vorteilhaft benannt. Hier können Mitarbeiter*innen rechtskreisübergreifend Aufgaben anlegen und Beratungsgespräche dokumentieren, so dass eine koordinierte Beratung von Jugendlichen, die sich in der Betreuung durch die beiden Rechtskreise (Überlappung von Zuständigkeiten = *Interferenz*-Konstellation, siehe auch Unterabschnitt 2.2.1) befinden, erleichtert wird.

„Das heißt, ich kann hier im Fachprogramm sehen, im Computer, dass schon eine Berufsberatung, ja, parallel eingeschaltet ist, und dann ist der Weg ganz einfach, dann brauche ich einfach nur die Person, die ich ja vor meinen Augen habe, am Bildschirm anrufen oder ihr über das Fachprogramm eine Nachricht zukommen lassen. Wenn das nicht der Fall ist, dann kann ich mit der Person, die ich hier in der Beratung habe, vereinbaren, okay, ich schalte jetzt für dich parallel die Berufsberatung ein. Das kann ich auch auf verschiedenen Wegen machen, meistens erfolgt das über den PC, dass ich da eben auch eine Aufgabe schicke, dass ein Berufsberater zugeordnet wird, der zuständig ist. Und dann wird der im Normalfall parallel auch eingeladen, bekommt einen Beratungstermin." (JC)

Dadurch, dass es teilweise gemeinsam genutzte EDV-Systeme gibt (wenn das Jobcenter eine gemeinsame Einrichtung ist), wünschen sich viele Befragte diese Verbindung über EDV-Systeme auch für andere *Organisationen* (Jobcenter und Arbeitsagenturen in Optionskommunen, zwischen Jugendhilfe und Arbeitsverwaltung), um vereinfachte Möglichkeiten des Austauschs und der Abstimmung zu schaffen, die datenschutzrechtlich abgesichert sind:

„Ich meine, da gibt es ja, zum Beispiel, auch keine Datenbank. Dass wir von uns aus gucken könnten, ist denn der auch bei der Jugendhilfe gemeldet? Dann wäre es ja noch leichter. Sondern wir müssen den Jugendlichen fragen, ja, und wenn der uns das nicht verrät, dann weiß ich eben auch nicht, dass der dort gemeldet

[28] Zum Gesetzestext der Datenschutzgrundverordnung siehe https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=EN

> *ist, und wenn ich bei der Jugendhilfe fragen will, dann muss ich halt eine Einverständniserklärung vom Jugendlichen haben. Aufgrund des Datenschutzes dürfen wir uns ja nicht einfach Namen austauschen, wissen Sie? […] Also auch ein kleines, großes Hindernis." (JC)*

Dies zeigt auch, dass eine fehlende Datengrundlage aller beteiligten Rechtskreise die *inner- und interorganisatorische Interaktion* und damit die Kooperation an Schnittstellen behindert und der Umgang mit dem Datenschutz von den Befragten insgesamt als große Hürde in der Zusammenarbeit gesehen wird. Der Umgang mit dem Datenschutz auf der Ebene der *Bearbeitung* bleibt dabei relativ unberührt von der Einrichtung einer Jugendberufsagentur. Zwar werden Schweigepflichtsentbindungen als Instrument der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit im Rahmen der Jugendberufsagenturen stärker forciert, aber mit Ausnahme der Entwicklung eines „Kooperationsbogens" (siehe Unterabschnitt 3.4.1) werden in den Befragungen keine neuen Formate des datenschutzkonformen Informationsaustausches über alle drei Rechtskreise des SGB hinweg deutlich.

Dabei ist hervorzuheben, dass die Problematik nicht nur durch eine als kompliziert empfundene Rechtslage verursacht wird, die in der Praxis zu Verunsicherungen führt, so dass oft selbst die rechtlich möglichen Wege des Informationsaustauschs nicht genutzt werden. Im Hintergrund steht vielmehr zum einen die unterschiedliche Logik der Systeme: Wenn beispielsweise eine Bedarfsgemeinschaft vom Jobcenter betreut wird, wo unter Umständen Sanktionen möglich sind, würde ein durch die Betroffenen nicht steuerbarer Informationsaustausch das für die freiwillige Inanspruchnahme von Angeboten der Jugendhilfe unabdingbare Vertrauen gefährden. Zum anderen legen einige Eltern, die im SGB-II-Bezug sind, Wert darauf, dass ihre Kinder dies nicht erfahren. Unabhängig davon, wie man diese Vorgehensweise von Eltern bewertet, dürfte es wenig sinnvoll sein, wenn Jugendliche vom Leistungsbezug ihrer Eltern über institutionelle Kontakte im Rahmen der Berufsorientierung erfahren. Eine „einfache" Lösung für Datenschutzprobleme kann es daher nicht geben, so dass *Verfahrensregelungen*, die eine – freiwillige und informationsbasierte – Schweigepflichtsentbindung vorsehen, wahrscheinlich für die Arbeit in Jugendberufsagenturen ein zentrales Instrument darstellen dürfte.

Über den Informationsaustausch hinaus gibt es Formen der *simultanen* und *sukzessiven Bearbeitung* von Fällen, die insbesondere die *interorganisatorische Interaktion* der drei Rechtskreise betreffen. Formate der *simultanen* Förderung zeigen sich vielfach in Konstellationen, in denen mehrere Rechtskreise an der Beratung und Hilfe für eine*n Jugendliche*n beteiligt sind und Beiträge aus ihrem Rechtskreis einbringen (*Interferenz* resultierend aus einer Überlappung von Zuständigkeiten und hoher Bedeutung des Themas in den drei Rechtskreisen SGB II, III, VIII*).* Eine Form der *simultanen Bearbeitung* ist dabei die gemeinsame Fallbesprechung. Diese Fallbesprechungen können dabei einzelne Fälle betreffen oder eine Sammlung von Fällen (insbesondere bei einem regelmäßigen Turnus der Gespräche), die entweder anonym oder namentlich besprochen werden. Sie sind teilweise durch *Verfahrensregelungen* institutionalisiert, teilweise finden sie jedoch auch „auf Zuruf" statt, beispielsweise, wenn sich in der Beratung eines Rechtskreises ein Bedarf an weiteren Lösungsstrategien ergibt, die den eigenen Bereich übersteigen:

> *„Da muss man halt telefonieren, oder sich dann persönlich treffen. Und dann wird eben gesprochen über den Kunden X, den Kunden Y und dann wird sich da ausgetauscht. So dass auch beide Seiten genau wissen, ja was gibt es denn da für Maßnahmen. Läuft der irgendwie, ist der jetzt aus der Schule raus zum Beispiel, läuft der im Jobcenter in einer Maßnahme drin? Was können wir damit machen? Welche Leistungen überschneiden sich unter Umständen auch?“ (AA)*

In einer Kommune gibt es zudem regelmäßige Hilfeplanforen an Hauptschulen, bei denen die drei involvierten Rechtskreise SGB II, III und VIII sowie Vertreter*innen der Schule und Schulsozialarbeiter*innen über Schüler*innen sprechen, die einen Bedarf an rechtskreisübergreifender Beratung aufweisen (beispielsweise durch einen gefährdeten Schulabschluss). Dabei sind die Hilfeplanforen ein Format sowohl der *simultanen* als auch der *sukzessiven* Förderung und können ebenso eine gelingende Bewältigung einer *Interferenz*-Konstellation wie auch einer *Transitions*-Konstellation zum Ziel haben:

> *„Hier in [Stadt] gibt es ein Hilfeplanforum an allen Hauptschulen, wo neben der Bundesagentur das Jobcenter, Jugendamt und die Schulsozialarbeiter beteiligt sind. Und da […] werden die Strategen zum Thema, die möglicherweise nicht ganz so regelmäßig in die Schule gehen, Schwierigkeiten haben in der Schule, wo möglicherweise auch ein Jugendhilfebedarf zu erkennen ist, wo möglicherweise auch dann tatsächlich Schulersatzmaßnahmen Thema werden können und so weiter. […] Und an den Berufskollegs sind wir auch vertreten.“ (JC)*

Die Bedeutung von Formaten, in denen Schulen bzw. schulischen Akteure einbezogen werden, wurde bereits in dem Exkurs anhand der Ergebnisse der Schüler*innen-Interviews deutlich. Neben den gemeinsamen Fallbesprechungen gibt es jedoch zum Teil auch gemeinsame Gespräche, bei denen sowohl Beteiligte aus verschiedenen Rechtskreisen als auch die betroffenen Jugendlichen selbst anwesend sind. Diese Gespräche sollen meist dazu dienen, den Jugendlichen Hilfe von mehreren Seiten anzubieten:

> *„Und da kommen eben halt auch zum Beispiel die Fallmanager auf uns in der praktischen Arbeit zu, stellen Fälle anonym vor und bei festgestelltem Bedarf gibt es dann gemeinsame Gesprächstermine mit den Jugendlichen, wo eben dann halt auch besprochen wird, inwieweit wir von unserer Seite auch unterstützen können.“ (JH)*

Formen der *sukzessiven Bearbeitung* betreffen insbesondere die Regelung der Überleitung von Jugendlichen bei Zuständigkeitswechseln und damit *Transitionen*. In der Untersuchung zeigen sich insbesondere Regelungen für die *Transition* vom SGB VIII zum SGB II, d.h. wenn Jugendliche volljährig werden und die Unterstützung durch die Jugendhilfe beendet wird und im Anschluss keine Hilfen für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII) gewährt werden. Hier gibt es eine Reihe von Formaten, die diese *Transition* rechtskreisübergreifend gestalten. Zum einen gibt es teilweise spezielle Hilfeplanforen, die sich auf die Thematik des Übergangs SGB VIII nach SGB II beschränken. Zum anderen gibt es formelle oder informelle Ankündigungsfristen von Jugendlichen, die aus der Jugendhilfe in die Betreuung der Jobcenter übergehen (ausgehend von der Jugendhilfe). Die Übergaberegelungen sind dabei (mit Ausnahmen) weitgehend institutionell geregelt, also von *Verfahrensregeln* getragen:

> *„Was wir vorher [vor Einrichtung der Jugendberufsagentur] schon hatten, war für einzelne Verfahren schon Vereinbarungen mit dem Jugendamt, was wir immer hatten, war eine Vereinbarung, was passiert, wenn der Jugendliche aus der Jugendhilfe ausscheidet und ins SGB II kommt, und da haben wir schon seit Jahren Verfahren entwickelt, dass der Jugendliche nicht allein gelassen wird, sondern in einen begleiteten Prozess quasi durch den zuständigen Mitarbeiter der Jugendhilfe dann übergeleitet wird zu uns." (JC)*

Es gibt jedoch auch *Transitionen*, bei denen die Überleitung von Jugendlichen sehr unterschiedlich – oder auch gar nicht – geregelt ist. Wenn Eltern von Jugendlichen in einer Bedarfsgemeinschaft Arbeit finden, ist die Bedarfsgemeinschaft ggf. nicht mehr leistungsberechtigt im Sinne des SGB II und auch die Beratung der Jugendlichen wird somit beendet. In einigen Fällen werden diese Jugendlichen „warm" an die Kolleg*innen des SGB III übergeben, um eine weitere (Berufs-)Beratung sicherzustellen, wie das folgende Zitat zeigt:

> *„I: Und Sie bekommen dann eine Mitteilung vom Jobcenter und laden daraufhin dann den Jugendlichen ein.*
>
> *B: Genau. Ich gucke mir das dann an. Dadurch, dass wir einen recht guten Kontakt haben miteinander, kommen da immer auch noch ein paar Worte dazu. Was der Plan war jetzt über das Jobcenter. Dass man nicht so völlig kontraproduktiv auf einmal was ganz Anderes erzählt. Da hat ja schon die Kollegin sich irgendwas bei gedacht, wenn sie so was auf den Weg gebracht hat. Und dass man irgendwo da ansetzt und guckt, wie kann man denn weiterarbeiten." (AA)*

Daneben gibt es Jobcenter, die lediglich auf die Möglichkeit einer anschließenden Beratung durch die Arbeitsagentur verweisen, aber keine „echte" Überleitung vollziehen. Die Organisation der Überleitung liegt dann bei den Jugendlichen selbst:

> *„Dann verweisen wir noch an die Kollegen von der Bundesagentur, aber das ist wirklich dann nur ein Verweis. Da gibt es keine warme Übergabe in Richtung Berufsberatung der Bundesagentur. Noch nicht. Aber wir sind dabei, das hier in [Stadt] zu optimieren." (JC)*

Dazu kommen Fälle, in denen weder eine „warme" Übergabe noch eine Verweisberatung stattfindet, sondern die ganze Bedarfsgemeinschaft (inklusive der oder des betreffenden Jugendlichen) aus dem SGB II abgemeldet wird.

> *„I: Wenn deren Eltern jetzt Arbeit finden und also aus dem SGB II rausfallen […], was passiert dann mit den Jugendlichen?*
>
> *B: Ja. Gute Frage. […] Also wenn er Glück hat und er mitspielt, ja, dann ist auf jeden Fall die Berufsberatung dran. Aber da das ja keine Pflichtleistung ist, die ich wahrnehmen muss, sondern eine freiwillige, ja, ist das so eine Frage." (JC)*

Hier zeigt sich die Problematik der unterschiedlichen Mitwirkungspflichten der Jugendlichen im SGB II und SGB III, die in den gesetzlichen *Rahmenbedingungen* der Rechtskreise verankert sind (siehe auch Unterabschnitt 3.2.1). Insbesondere Jugendliche, die sich im Übergang von der Schule in Ausbildung befinden und deren Eltern Arbeit finden und somit aus dem SGB -II-Bezug ausscheiden, können sich teilweise unversorgt wiederfinden. Obwohl die Agentur für Arbeit (SGB III) und Akteure der Jugendhilfe

(SGB VIII) für sie eigentlich Angebote hätten, kann hier durch eine nicht erfolgte Übergabe ein Bruch in der Beratung und Hilfe entstehen – insbesondere dann, wenn die betroffenen Jugendlichen nicht in der Lage sind, selbst die Initiative zu ergreifen und eine weitere Unterstützung einzufordern. Dieser Eindruck verstärkt sich durch die im Exkurs vorgenommene Analyse. So kennt nur ein kleiner Teil der Schüler*innen die institutionellen Ansprechpartner*innen, die ihnen im Feld der Berufswahl zur Seite stehen würden, obwohl beispielsweise die Agenturen für Arbeit an den Schulen vertreten sind und auch die Schulsozialarbeit in diesem Themenfeld tätig ist (siehe Unterabschnitt 3.2.1).

Die Zusammenarbeit „auf Zuruf" ist insgesamt eine viel praktizierte Art der *inner- und interorganisatorischen Interaktion*, sowohl in *Interferenz*- als auch in *Transitions*-Konstellationen. Dahinter steht, den Befragten zufolge, eine bedarfsorientierte Beratung der Jugendlichen, bei der einzelfallspezifisch weitere Beteiligte hinzugezogen werden. Die *Entscheidung*, welche weiteren Akteure zu beteiligen sind, liegt bei den betreuenden Mitarbeiter*innen der betreffenden Rechtskreise. Insgesamt zeigt sich auch, dass für viele Befragte persönliche Kontakte und eine gewisse Vertrauensbasis (die auch durch regelmäßige Austauschformate gefördert werden kann) für die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit ausschlaggebend sind:

> *„Aber vom Grunde her ist unsere Erfahrung, dass wir durch Kommunikation und gegenseitiges Kennen viele Spielräume auch finden, die ausgeschöpft werden können. Und am Ende eben doch das Richtige für die Jugendlichen finden. Und es gibt nicht diese Abgrenzungs- und Abschottungsmechanismen gegeneinander." (JH)*

Für ein gegenseitiges rechtskreisübergreifendes Vertrauen stellen allerdings häufige Personalwechsel ein Problem dar, die den Interviews zufolge in allen Rechtskreisen vorkommen und von Akteuren verschiedener *Organisationen* als Problem für die rechtskreisübergreifende Arbeit an Schnittstellen beschrieben werden:

> *„Es ist mit dem Jobcenter immer etwas schwieriger, weil da also auch häufige Personalwechsel sind. Also ist natürlich auch klar, wenn man langjährig mit den gleichen Menschen zusammenarbeitet, ergeben sich natürlich auch bessere Kontakte und man kennt sich und so. Das läuft dann auch alles leichter und einfacher und man versteht sich vielleicht auch besser, woran das alles liegt." (FT)*

*Kontakt mit Adressat*innen*

Ein Großteil der Arbeit der befragten *Organisationen* besteht aus dem *Kontakt mit den Adressat*innen.* Der Zugang zur Zielgruppe ist bei den einzelnen Organisationen unterschiedlich geregelt. Die Arbeitsagenturen sprechen durch Schulbesuche im Rahmen der Berufsberatung die Jugendlichen direkt an:

> *„Wir sind in den Schulen unterwegs. Das Ganze beginnt in der Regel in Klasse acht, dass die Schulen klassenweise zu uns ins Berufsinformationszentrum kommen. Da haben wir eine Berufsorientierungsmaßnahme. Das ist in der Regel, ja, ich sage mal ganz knapp eine halbe Stunde, Dreiviertelstunde, dass man so ein bisschen drauf vorbereitet, was passiert hier, warum ist Berufswahl wichtig. Also so diesen ersten Einstieg. Und dann sind die Jugendlichen in der Regel eine*

Stunde im Berufsinformationszentrum und können sich dann dort entsprechende Berufe ansehen, die auf den Datenbanken halt hinterlegt sind. Das ist so der Einstieg, wie normalerweise der Kontakt bei den Schulen beginnt. […] Es findet dann eine zweite Berufsorientierungsveranstaltung in der Klasse neun statt, die ist in der Regel zweistündig, in der wir dann mit den Jugendlichen über den regionalen Ausbildungsmarkt sprechen. Was es hier in [Stadt] gibt für Möglichkeiten, wie die Schullandschaft in [Stadt] ist, wie viele Ausbildungsstellen es gibt. Da gibt es ein Heft, Beruf regional nennt sich das, was wir oft dann mit austeilen. Dann können die Jugendlichen das nachlesen. Und viele Kollegen, ich muss jetzt vorsichtig sein, nicht alle Kollegen, aber viele Kollegen machen es dann so, dass von dem Zeitpunkt an die Beratungen auch dann stattfinden." (AA)

Kombiniert mit dieser aufsuchenden *Struktur* gibt es allerdings auch eine „Komm-*Struktur*", in der die Jugendlichen in den Gebäuden der Arbeitsagentur Beratung und Hilfe erhalten können.

Die befragten Jobcenter laden ab dem Alter von 15 Jahren normalerweise alle Jugendlichen, die in Bedarfsgemeinschaften leben, zu (regelmäßigen) Beratungsgesprächen ein:

„Wir laden alle ein ab 15, schreiben die jetzt alle an, da haben wir ein standardisiertes Verfahren […]. Da gibt es so Listen, die monatlich kommen, wir haben immer so hier [Stadt] 80 bis 100 junge Menschen, bei denen das so zutrifft, […] ja, wir laden sie ein, damit die einmal wissen, das Jobcenter ist jetzt auch anders dran." (JC)

Die Betreuung durch das Jugendamt oder durch freie Träger der Jugendhilfe ist ebenfalls geprägt durch Beratungssituationen mit betroffenen Jugendlichen. Allerdings müssen hier die Jugendlichen zum Teil selbst – oder ihre Eltern – die Initiative für eine Betreuung ergreifen, indem sie sich mit Unterstützungsbedarf an die verschiedenen Stellen wenden. Es zeigt sich jedoch auch, dass die Jugendlichen oft durch andere Akteure an die Jugendhilfe verwiesen werden. So können beispielsweise Schulsozialarbeiter*innen oder Mitarbeiter*innen in Jugendzentren auf bestimmte Problemlagen der Jugendlichen aufmerksam werden und diese dann an entsprechende Stellen weiterleiten oder verweisen:

„Die zweite große Tätigkeit, die ich noch innehabe, ist tatsächlich die Einzelfallhilfe und da kommen natürlich Jugendliche oder junge Erwachsene zu mir, die meistens von den Netzwerkpartnern zu mir geschickt werden. Das sind in der Regel dann Jugendliche, die keinen Schulplatz mehr haben, weil sonst übernimmt der oder die Schulsozialarbeiter, Schulsozialarbeiterin diese Aufgabe für Jugendliche, die tendenziell eher erwachsen sind, 18 plus habe ich mehr als minderjährig. Ja, da ist dann eine ganz enge Zusammenarbeit wiederum mit der Berufsberatung." (JH)

Ebenso berichten Mitarbeiter*innen von Jobcentern und Arbeitsagenturen über eine Verweisberatung in Bezug auf Jugendliche, bei denen sie einen vermehrten sozialarbeiterischen Bedarf sehen. Allerdings wird im Bereich des SGB VIII deutlich, dass durch die geforderte Eigeninitiative der Jugendlichen Bedarfe eher unerkannt bleiben können als in den beiden anderen Rechtskreisen (SGB II: Mitwirkungspflicht; SGB III: Systematische Ansprache aller Jugendlichen in Schulen).

Ein Problem, das die Befragten in Bezug auf den *Kontakt zu den Adressat*innen* immer wieder thematisieren, ist die Erreichbarkeit der Zielgruppe, was sich zum Teil aus der Komm-*Struktur* der Organisationen ergibt, zum Teil aus der Art, wie und wo Jugendliche angesprochen werden bzw. ob sie überhaupt aktiv angesprochen werden:

> *„Und Jugendliche, die noch im Schulsystem sind, die werden natürlich über das ganz normale Beratungsangebot dann auch in den Schulen erreicht. […] Also schwieriger ist eher die Personengruppe zu erreichen, die außerhalb des Schulsystems ist und trotzdem noch unter 25 und für die Ausbildung infrage kommt." (RD)*

Die Auswertung der Schüler*innen-Interviews im Exkurs zeigt, dass die Angebote der verschiedenen Rechtskreise des Sozialgesetzbuches teilweise nicht bekannt sind oder für die Jugendlichen unklar ist, welche *Organisation* dahintersteht. So stellen auch die Interviewpartner*innen fest, dass es schwer sei, an die Personen heranzukommen, die Hilfe und Beratung im Übergang Schule-Ausbildung am dringendsten benötigten:

> *„Solange, wie die in der Schule sind, sind die eigentlich aus meiner Sicht relativ engmaschig betreut und da kann jeder eine Betreuung kriegen, der will. Die meisten nutzen es auch, ne? Das Problem taucht eigentlich meistens erst später auf. Durch die jeweiligen Misserfolge. Und dann finden wir sie ja nicht mehr. Bei uns sind sie nicht mehr im System. Also habe ich den Zugang ja nicht, ne? Also muss der Jugendliche den Zugang alleine suchen und das, denke ich, löst das nicht unbedingt, das Haus [hier: die Jugendberufsagentur]." (AA)*

Die Schwierigkeit im Erreichen bestimmter Jugendlicher kann zum einen mit den Formaten der Ansprache zusammenhängen, die für Jugendliche eventuell schwer zu verstehen oder uninteressant erscheinen. Zum anderen hängt die schwierige Erreichbarkeit bestimmter Zielgruppen möglicherweise auch mit bereits gemachten Erfahrungen in Ämtern zusammen, so dass eine Einbindung der Jugendberufsagentur in Gebäude der Arbeitsverwaltung für die Akzeptanz des Angebots eventuell nicht immer von Vorteil ist:

> *„Wenn ich als Jugendlicher mit dem Bewusstsein reingehe, jetzt laufe ich in das Haus der Agentur oder des Jobcenters, ich gehe zwar in die Etage zur Jugendberufsagentur, aber ich bewege mich trotzdem in einem Amt. Das ist halt, sage ich jetzt mal, so für Jugendliche, die eben mit dem Amt erstmal nichts vordergründig zu tun haben wollen, nicht so günstig, aber wir müssen mal sehen, wie das bei uns ausgeht." (JC)*

Der *Kontakt mit den Adressat*innen* wird auch durch die Einrichtung von Jugendberufsagenturen oft nicht grundlegend verändert. In den meisten Fällen bleibt es bei einer Komm-*Struktur*, in der die Jugendlichen sich an einen bestimmten Ort begeben müssen, um Beratung und Hilfe zu erhalten. Aufsuchende Formate werden nur vereinzelt thematisiert. Hier wird deutlich, dass die Arbeit an Schnittstellen zwischen verschiedenen Rechtskreisen schon dadurch verhindert werden kann, dass Gruppen von Jugendlichen, die wahrscheinlich besonders bedürftig wären und mit Multiproblemlagen im Übergang Schule-Ausbildung am meisten von einer rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit der *Organisationen* profitieren könnten, gar nicht erst erreicht werden.

Entscheidung

Die Betreuung der Jugendlichen ist meist durch einen *Prozess* gekennzeichnet, der durch viele kleine Zwischenentscheidungen und eine (teils) längerfristige Beratung geprägt ist. Die Akteure des Jobcenters und der Jugendhilfe berichten von zwei Situationen, in denen *Entscheidungen* eine besondere Rolle in der Betreuung spielen.

So gibt es immer wieder den Fall, dass Jugendliche, die in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften leben, von zuhause ausziehen möchten oder müssen und dafür (finanzielle) Unterstützung benötigen.[29] Hier müssen Jugendamt und Jobcenter gemeinsam entscheiden, ob dem Auszug stattgegeben wird oder ob sich die familiär meist schwierige Situation anders als mit einem Auszug verbessern lässt. In einer befragten Kommune gibt es dafür ein klar geregeltes Verfahren, auf dessen Grundlage solche *Entscheidungen* getroffen werden:

> *„Das heißt, der Bezirkssozialdienst des Jugendamtes bekommt den Auftrag, da in der Familie mal nachzugucken, wie das so ist. Und ob Gründe vorliegen, dass die jungen Menschen nicht mehr zu Hause leben können. Das Jugendamt nimmt dann mit der Familie und mit dem jungen Menschen Kontakt auf. Verschafft sich einen Überblick über die Situation. Und die arbeiten im Grunde eine Checkliste ab, nach der dann ein Prüfbericht geschrieben wird. Und dieser Bericht wird vom Jobcenter dann noch mal bewertet. Und auf Grundlage der Bewertung sagen die dann, ja, das verstehen wir, sie dürfen sich eine Wohnung suchen. Oder die sagen, nein und sie können weiterhin zu Hause wohnen, so schlimm ist das ja nicht. Also da gibt es ein abgestimmtes, standardisiertes Verfahren.“ (JH)*

Die Arbeit an der oben beschriebenen Schnittstelle zwischen Jobcenter und Jugendhilfe ist demnach in dieser Kommune klar geregelt und wird entsprechend der *Verfahrensregelung* abgestimmt. Hier wird die Fachlichkeit der Jugendhilfe genutzt, um die *Entscheidung*, ob ein Jugendlicher aus einer SGB-II-Bedarfsgemeinschaft ausziehen darf, zu begründen und somit eine *simultane* Bearbeitungsstrategie praktiziert, die Transparenz in der Kooperation im Rahmen einer *Interferenz*-Konstellation schafft.

Eine weitere *Entscheidung* betrifft volljährige Jugendliche, die vor dem 18. Lebensjahr durch Hilfen zur Erziehung von der Jugendhilfe betreut wurden. Hier können die kommunalen Jugendämter über eine Fortführung der Hilfen über die Volljährigkeit hinaus entscheiden. Die Hilfen für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII) werden jedoch, den Berichten der Befragten zufolge, kommunal sehr unterschiedlich gewährt. In einigen Kommunen sei es üblich, sofort jede Hilfe zu beenden, wenn ein*e Jugendliche*r 18 Jahre alt wird. In anderen Kommunen vertritt man die Haltung, dass individuell entschieden werden muss, welche Jugendlichen weiteren Bedarf an Unterstützung durch die Jugendhilfe aufweisen und in welcher Weise diese Unterstützung weiter gewährt wird. An dieser *Entscheidungs*-Situation wird also auch eine Form des *Handlungsspielraums* (siehe Unterabschnitt 3.4.1) deutlich, der unterschiedlich ausgeschöpft wird, bzw. werden kann:

> *„B1: Also wir haben hier ganz klar auch die Rechtsauffassung, ich finde, auch die richtige, dass die [Jugendlichen] gegebenenfalls einen Anspruch nach 41[30] haben.*

---

[29] Der/die betreffende Jugendliche bildet in der Folge selbst eine Bedarfsgemeinschaft.

[30] § 41 SGB VIII: Hilfen für junge Volljährige

B2: Da gibt es so eine gute Abstimmung mit den Einrichtungen. Also wenn die sagen, also wir sehen hier noch bestimmte Bedarfe, der entwickelt sich, aber müsste noch, dann ist bei uns auch der 41er möglich." (JH)

Wenn keine Hilfen für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII) gewährt werden, gibt es Kommunen, in denen eine Überleitung beispielsweise in den Rechtskreis des SGB II konkret geregelt ist. In anderen Fällen bleibt offen, ob und in welcher Weise die Beratung und Hilfe an anderer Stelle weitergeführt wird. Hier scheint es bisher oft zu einer Verschiebung von Fällen ausgehend von der Jugendhilfe zu kommen. Diese *Transitions*-Konstellation bei der Beendigung von Jugendhilfeleistung ohne Fortführung im Rahmen von Hilfen für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII) bedarf demnach der Entwicklung *sukzessiver* Bearbeitungsstrategien zur Überleitung der Jugendlichen in die Zuständigkeit anderer Rechtskreise, um die *Bearbeitung* von Fällen im Sinne einer nachhaltigen Integration in Gesellschaft und Arbeit zu gewährleisten und Lücken oder Brüche in der Betreuung zu vermeiden.

3.4.3 Zwischenfazit

Auf der *Mikroebene* der *Bearbeitung* treffen die Mitarbeiter*innen der drei Rechtskreise des Sozialgesetzbuches (SGB II, III und VIII) auf die Schnittstellen, die sich aus den *Rahmenbedingungen* ergeben, und auf Regelungen zum Umgang mit diesen Schnittstellen auf Basis der lokalen *organisationalen Arrangements*. Aus struktureller Sicht bedeuten die unterschiedlichen *Organisationsstrukturen* auf der *Mikroebene* auch diverse lokale Ausgestaltungsformen der Jugendberufsagenturen. Bei der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Rechtskreisen spielen in den geführten Interviews zudem unterschiedliche *Professionen*, Professionskulturen und *Fachqualifikationen* eine Rolle, deren Gegensätze teilweise eine Kooperation erschweren. Allerdings gibt es auch Jugendberufsagenturen, die dem gezielt entgegenwirken, indem sie beispielsweise durch Hospitationen und rechtskreisübergreifende Einarbeitungen neuer Mitarbeiter*innen das Verständnis von und das Wissen über die anderen Rechtskreise sowie den Aufbau von Vertrauen zwischen den Kooperationspartnern fördern. *Handlungs- und Ermessensspielräume* spielen in allen drei Rechtskreisen eine große Rolle. So entscheiden vielfach die jeweils zuständigen Mitarbeiter*innen über die konkrete Ausgestaltung der Beratung und Hilfe von Jugendlichen in schwierigen Lebenssituationen. Obwohl dies im Grundsatz eine bedarfs- und potenzialorientierte Betreuung fördern kann, bedeutet das für die Jugendlichen auch eine Abhängigkeit von der jeweiligen Fachkraft.

Für eine gelingende rechtskreisübergreifende Arbeit an Schnittstellen haben auf der *Mikroebene* insbesondere die *Prozesse* eine hohe Bedeutung. So ist die *interorganisatorische Interaktion* zwischen den drei Rechtskreisen der befragten Jugendberufsagenturen vielfältig. Auf Basis von *Verfahrensregelungen* haben sich an vielen Stellen Formate zur Lösung von bestimmten Schnittstellen-Problemen durch *simultane* und *sukzessive* Bearbeitungsstrategien entwickelt: Hilfeplanforen, Fallkonferenzen und gemeinsame Fallbesprechungen sind dabei die meist genutzten Formate. Aber auch die einzelfallspezifische Zusammenarbeit „auf Zuruf" ist von hoher Bedeutung in der Arbeit an Schnittstellen zwischen den Rechtskreisen. Die Gewährung von Hilfen für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII) hat für die Jugendlichen je nach *Entscheidung* der örtlichen Jugendämter

Transitionen (zum Beispiel vom SGB VIII zum SGB II) zur Folge, die in einigen Fällen systematisch geregelt sind. Im Gegenzug dazu finden sich in den Interviews zum Übergang aus dem SGB II (beispielsweise wenn die Eltern der Jugendlichen Arbeit finden und der Leistungsanspruch der Bedarfsgemeinschaft endet) sehr unterschiedliche Vorgehensweisen – von einer „warmen Übergabe" bis zur Abmeldung der Bedarfsgemeinschaft ohne weitere Beratung. Beide *Transitions*-Konstellationen können jedoch bei nicht erfolgter Überleitung an andere Stellen zu Brüchen und Lücken in der Beratung und Hilfe von Jugendlichen in schwierigen Lebenssituationen führen.

Aus dem Exkurs zur Ausgangslage der Zielgruppe – der Schüler*innen in schwierigen Lebenslagen – wird zudem deutlich, dass der Orientierungsbedarf der Schüler*innen hoch ist. Für viele ist die Berufswahl ein wichtiges Thema, mit dem sie sich oft beschäftigen. Dabei hat die Schule eine zentrale Stellung, wenn es um die Berufsorientierung der Jugendlichen geht; hier verbringen sie einen großen Teil ihrer Zeit. Zudem entscheidet der erreichte Schulabschluss maßgeblich über die möglichen Anschlussperspektiven auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt. Das zeigt, dass die Beschränkung von vielen Jugendberufsagenturen auf die drei Rechtskreise SGB II, III und VIII des Sozialgesetzbuches zu kurz greift und eine Erweiterung des Konzepts um schulische Akteure zu einer verbesserten Beratung und Hilfe für Jugendliche in schwierigen Lebenssituationen führen könnte.

Des Weiteren wird das private Umfeld als zentraler Bezugspunkt für die Berufsorientierung von Schüler*innen deutlich. So sind insbesondere die Eltern als Vertrauenspersonen die wichtigsten Ansprechpartner für die Jugendlichen. Die Problematik liegt hier in der Orientierung an teilweise prekären Lebenssituationen und einer fehlenden Perspektive von Außenstehenden, die Potenziale und Hürden für die Berufswahl der Jugendlichen realistisch einschätzen können. Daher ist es wichtig, dass auch andere potenzielle Vertrauenspersonen das Thema der Berufsorientierung zu ihrer Sache machen. Insbesondere in Fällen, in denen Eltern diese Rolle nicht wahrnehmen (können), kommt Fachkräften aus unterschiedlichen Feldern der Jugendhilfe – und nicht nur aus der Jugendberufshilfe – eine zentrale Funktion zu.

Insgesamt zeigt sich, dass zum einen die Erreichbarkeit der Jugendlichen in schwierigen Lebenssituationen noch verbessert werden kann. Dazu sind insbesondere die Entwicklung von *simultanen* und *sukzessiven* Bearbeitungsstrategien im Rahmen der Jugendberufsagentur von hoher Bedeutung: wenn der Kontakt zu einem Rechtskreis des Sozialgesetzbuches besteht, kann durch *simultane* (beispielsweise Hilfeplanforen an Schulen) und *sukzessive* Formate (insbesondere „warme Übergaben") sichergestellt werden, dass Jugendliche nicht wieder „verloren gehen". Zum anderen können die Angebote der verschiedenen Politikfelder und Rechtskreise noch gezielter an die Zielgruppe herangetragen werden. Durch die Einrichtung von Jugendberufsagenturen ergibt sich hier eine Chance, die Erreichbarkeit von besonders bedürftigen Jugendlichen mit Multiproblemlagen im Übergang von der Schule in Ausbildung noch zu verbessern, indem neue Formate rechtskreisübergreifend entwickelt werden, wie beispielsweise aufsuchende Formate der Ansprache.

3.5 Zusammenfassung: Schnittstellen und Schnittstellen-Probleme bei der Bearbeitung der Risikosituation „Übergang Schule-Ausbildung“

Die Arbeit an Schnittstellen unterschiedlicher Konstellationen, Schnittstellen-Probleme und Strategien ihrer *Bearbeitung* wurden in den vergangenen Abschnitten anhand der Risikosituation des Übergangs von der Schule in die Ausbildung bei Jugendlichen in schwierigen Lebenssituationen analysiert. Der Übergang von der Schule in die Ausbildung ist dabei eine besondere Herausforderung für Jugendliche in schwierigen Lebenssituationen und beinhaltet ein großes Risiko, bereits zu Beginn der Erwerbsbiografie „nicht ins Spiel zu kommen“ (Rüb 2010, S. 228).

Die Begleitung dieses Übergangs ist Kernauftrag mehrerer Akteure, insbesondere der Grundsicherung (SGB II), der Arbeitsförderung (SGB III) und der Jugendhilfe (SGB VIII), deren Teilziele zwar komplementär auf das langfristige Ziel einer nachhaltigen Integration in Gesellschaft und Arbeitsmarkt ausgelegt sind, sich allerdings kurzfristig teilweise deutlich voneinander unterscheiden (siehe auch Unterabschnitt 3.2.1). Daneben übernimmt auch die Schulpolitik Aufgaben im Kontext der Risikosituation des Übergangs von der Schule in Ausbildung, wobei sich die *Leistungen* allerdings je nach Bundesland und auch je nach lokaler Bildungslandschaft stark voneinander unterscheiden können. Je komplexer somit die Problemlage eines jungen Menschen, desto komplexer ist auch das Hilfesystem mit seinen Schnittstellen zwischen den drei Rechtskreisen (SGB II, SGB III und SGB VIII), bzw. zwischen den drei Politikfeldern (Arbeitsmarktpolitik: SGB II/III, Jugendhilfepolitik: SGB VIII sowie ergänzend Schulpolitik).

Zur besseren Verzahnung der Schnittstellen zwischen den drei Rechtkreisen (SGB II, III und VIII) formuliert die Bundesregierung aus CDU/CSU und SPD in ihrem Koalitionsvertrag von 2013 die Forderung einer flächendeckenden Einrichtung von Jugendberufsagenturen, die unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten aufgebaut und gestaltet werden sollen. Jugendberufsagenturen können so als ein mögliches Format erachtet werden, dass Bearbeitungsstrategien für bestimmte Schnittstellen-Probleme entwickeln und die Arbeit an Schnittstellen besser verzahnen kann. Sie schaffen auf der Ebene der *organisationalen Arrangements* mittels *Kooperationsvereinbarungen* und konkretisierender *Verfahrensregelungen* einen Rahmen, in dem die drei Rechtskreise gegenseitig explizit den Umgang miteinander und mit bestimmten Schnittstellen regeln, wodurch eine Kooperation auch auf Ebene der *Bearbeitung* wahrscheinlicher wird. Die feststellbaren Veränderungen durch die Einrichtung von Jugendberufsagenturen sind dabei, wie auch die konkrete Ausgestaltung, vielfältig. Teilweise wurde bei den Jugendberufsagenturen auf bereits vorher bestehenden Kooperationsstrukturen aufgebaut. Teilweise wurden im Rahmen der Jugendberufsagentur auch neue Verfahren der *Bearbeitung* von Fällen entwickelt (beispielsweise der „Kooperationsbogen“, siehe Unterabschnitt 3.4.1). Es gibt jedoch auch Fälle, in denen deutlich wurde, dass die Jugendberufsagentur lediglich als neue Überschrift genutzt wurde, ohne eine „echte“ Kooperation zu implementieren. So haben manche Befragte nur aus der Presse erfahren, dass ihre Organisation nun Teil einer Jugendberufsagentur ist (siehe Unterabschnitt 3.4.1). Deutlich wird hieraus, dass Anreize, eine Jugendberufsagentur einzurichten, vor allem in denjenigen Kommunen bestehen, die bereits etablierte Kooperationsstrukturen aufweisen. Außerdem spielt bei der Umsetzung des Konzepts sicherlich eine Rolle, dass es sich bei der Jugendberufsagentur um eine

Zusatzaufgabe handelt, die ohne zusätzliche Ressourcen in den drei Rechtskreisen umgesetzt werden muss.

Für das Risiko lassen sich aus den *Rahmenbedingungen* zwei Schnittstellen-Konstellationen ableiten (*Interferenz*, *Transition*), die auch durch die *Vernetzungsstruktur* der Jugendberufsagenturen bearbeitet werden. *Interferenz*-Konstellationen ergeben sich im Übergang Schule-Ausbildung aus den *Kompetenzzuweisungen* der drei Rechtskreise SGB II, III und VIII, die zu Überlappungen in Zuständigkeiten führen und je nach Institution mit unterschiedlichen Zielen und Aufgaben verknüpft sind. Darüber hinaus ist das Thema für die beteiligten Akteure von großer Bedeutung und mit einem Anspruch auf Gestaltung und Beteiligung verbunden ist (Interferenz). Dies birgt das Risiko von Konflikten und Widersprüchlichkeiten in der Beratung und Hilfe der Jugendlichen. Wenn Jugendliche beispielsweise in einer SGB-II-Bedarfsgemeinschaft leben und gleichzeitig im Rahmen von Hilfen zur Erziehung vom Jugendamt betreut werden, zeigt sich in den Interviews, dass die beteiligten Akteure möglicherweise nichts von den Maßnahmen der jeweils anderen Rechtskreise wissen. Hier zeigt sich also ein Schnittstellen-Problem, das auf einer fehlenden rechtskreisübergreifenden Kommunikation begründet ist und dazu führen kann, dass die Beratung und Hilfe der beiden involvierten Rechtskreise nicht aufeinander abgestimmt werden. Daraus können sich Widersprüche und Konflikte ergeben, beispielsweise durch zeitgleiche Maßnahmen in verschiedenen Bereichen. Umgekehrt besteht für Jugendliche, die weder vom Jobcenter noch von der Jugendhilfe betreut werden, bei denen jedoch trotzdem der Schulabschluss oder der Übergang in Ausbildung gefährdet ist, das Risiko, „verloren zu gehen“ – insbesondere, da die Berufsberatung der Arbeitsagentur freiwillig ist und über die Schule (in der die Arbeitsagenturen in Kontakt mit den Schüler*innen kommen) besonders gefährdete Jugendliche eventuell nur schwer zu erreichen sind.

An diesem Beispiel wird deutlich, dass der Zugang zur Zielgruppe für die betrachtete Risikosituation bereits unterschiedliche Chancen auf *Leistungen* der drei Rechtskreise schafft. Während für die Jugendlichen aus SGB-II-Bedarfsgemeinschaften die Beratung und Hilfe verpflichtend ist, zeichnet sich die Beratung und Hilfe des SGB III und des SGB VIII durch Freiwilligkeit aus. Die Agenturen für Arbeit sind systematisch an den Schulen vertreten und können so potenziell viele Jugendliche erreichen. Um Beratung und Hilfe aus dem Bereich der Jugendhilfe zu erhalten, müssen die Jugendlichen jedoch entweder selbst aktiv werden oder den richtigen Personen auffallen. Gelingt dies nicht, birgt dies das Risiko von Förderlücken. Die Auswertung von Schüler*innen-Interviews (siehe Unterabschnitt 3.4.2) zeigt zudem, dass viele Jugendliche die möglichen Anlaufstellen (insbesondere Agentur für Arbeit, aber auch Schulsozialarbeit) nicht kennen oder sie nicht einordnen können. Dass dies der Fall ist, zeigt insbesondere im Hinblick auf Arbeitsagentur, dass die Präsenz an Schulen möglicherweise noch nicht genügend auf die Bedarfe der Schüler*innen abgestimmt ist und Formate entwickelt werden müssen, die die Jugendlichen tatsächlich erreichen. Vor allem im Kontext von schwierigen Lebenssituation, die mit dem Schwänzen der Schule einhergehen können, ist es zudem auch für die Agentur für Arbeit schwierig, besonders gefährdete Jugendliche zu erreichen. Auch Akteure der Jugendhilfe, hier insbesondere der Schulsozialarbeit, nutzen anscheinend den

direkten Kontakt zu den Schüler*innen noch nicht genug. Für die Bewältigung der Risikosituation Übergang Schule-Ausbildung würde das bedeuten, dass auch jugendhilfepolitische Akteure arbeitsmarktsensibel handeln müssen, um Jugendlichen in schwierigen Lebenssituation zielführend zu begleiten. Das heißt, dass zwar grundsätzlich eine *Interferenz*-Konstellation zwischen den drei Rechtskreisen und den Politikfeldern Arbeitsmarkt und Jugendhilfe vorzufinden ist, deren Chancen aber nicht ausgeschöpft werden können, wenn bedürftige Jugendliche nicht in das Blickfeld der jeweiligen *Organisationen* geraten. Zudem ist das Politikfeld Schule bisher zu wenig in die Arbeit der Jugendberufsagenturen involviert.

Die Chancen der *Interferenz*-Konstellation „Übergang Schule-Ausbildung" ergeben sich in der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit durch die Entwicklung einer *simultanen* Bearbeitungsstrategie der drei Rechtskreise (SGB II, III und VIII) – und auch der Schule –, die durch die Jugendberufsagentur gefördert wird. Jugendberufsagenturen können die Beratung und Hilfe aus einer Hand ermöglichen – angepasst an die Potenziale und Bedürfnisse der Jugendlichen. In der vorliegenden Analyse zeigen sich verschiedene Formate zur Umsetzung einer *simultanen* Förderung. So sind Formate der *interorganisatorischen Interaktion*, wie Hilfeplanforen, Fallkonferenzen und gemeinsame Gespräche mit den betroffenen Jugendlichen, in vielen Jugendberufsagenturen auch durch *Verfahrensregelungen* verankert und werden so vielfach auf der *Mikroebene* genutzt (siehe Übersicht 7).

Darüber hinaus können die *Anspruchsvoraussetzungen* der drei Rechtskreise SGB II, SGB III und SGB VIII dazu führen, dass es im Rahmen der übergeordneten *Interferenz*-Konstellation zu *Transitionen* kommt – also zu Zuständigkeitswechseln durch biografische Übergänge und/oder Wechsel im Rechtsstatus (*Transition*).[31] Hier sind *sukzessive* Bearbeitungsstrategien nötig, damit sich mögliche Rechtskreiswechsel nicht in Brüchen und Lücken in der Beratung und Hilfe niederschlagen (siehe Übersicht 7). Dies betrifft zum einen Jugendliche, die im Rahmen von Bedarfsgemeinschaften vom Jobcenter betreut werden. Wenn ihre Eltern Arbeit finden, endet auch die Betreuung der Jugendlichen durch das Fallmanagement; das heißt, sie erleben möglicherweise einen Bruch in ihrer Beratung und Betreuung. Zum anderen stehen mit der Beendigung von Unterstützungsleistungen durch die Jugendhilfe *Transitionen,* beispielsweise in das SGB II, an.

Für beide Schnittstellen-Konstellationen sind *Verfahrensregelungen* und *Kooperationsvereinbarungen* sowie eine *interorganisatorische Interaktion* wichtig, was zum einen die Bedeutung der *Mesoebene* für die Entwicklung von Bearbeitungsstrategien der *Interferenz-* und *Transitions*-Konstellationen im Übergang Schule-Ausbildung verdeutlicht. Zum anderen zeigt sich dadurch die besondere Rolle der *Prozess*-Dimension für die gelingende Arbeit an Schnittstellen. Der Ausgangspunkt einer rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit der untersuchten Jugendberufsagenturen ist meist eine *Kooperations-*

[31] Die Ausgangslage bleibt auch bei *Transitionen* auf Basis von Rechtskreis, bzw. Zuständigkeitswechseln bestehen: die Jugendlichen befinden sich trotz alledem in einer Situation (Übergang Schule-Ausbildung-Beruf), die mehrere Organisationen mit einem Anspruch auf Gestaltung verbinden und als ihre Kernkompetenz definieren. Das heißt, diese *Transitionen* finden immer innerhalb der *Interferenz*-Konstellation „Übergang Schule-Ausbildung" statt.

vereinbarung der beteiligten Rechtskreise. Allerdings muss die *interorganisatorische Interaktion* auf der *Mikroebene* auch durch *Verfahrensregelungen* auf der *Mesoebene* zum konkreten Vorgehen in bestimmten Fallkonstellationen und Schnittstellen zwischen den Rechtskreisen sowie zum regelmäßigen Austausch gefördert werden. Einen Überblick über Bearbeitungsstrategien von Schnittstellen-Problemen, die in der Analyse der Risikosituation identifiziert werden konnten, findet sich in Übersicht 7. Dabei finden sich Bearbeitungsstrategien, die auf der *Mesoebene* der *organisationalen Arrangements* umgesetzt werden, und solche, die stärker auf die *Mikroebene* der *Bearbeitung* abzielen. Die Auswertung der Interviews hat gezeigt, dass Formate auf der *Mesoebene* vor allem dem generellen Informationsaustausch, dem Aufbau von Wissen über die verschiedenen *Fachqualifikationen* sowie dem Aufbau von Vertrauen zwischen den unterschiedlichen Akteuren dienen. Alle drei aufgeführten Formate können dabei mit einem Fokus auf *Interferenz-* als auch für *Transitions*-Konstellationen genutzt werden. Die Formate auf der *Mikroebene* lassen sich dann stärker nach der vorliegenden Schnittstellen-Konstellation unterscheiden, da die konkrete Lebenssituation von Jugendlichen bestimmte Formate notwendig macht, um Schnittstellen-Probleme zu lösen.

Übersicht 7: Bearbeitungsstrategien und Umsetzungsebenen im Kontext der Risikosituation Übergang Schule-Ausbildung

Bearbeitungsstrategien auf der Mesoebene der organisationalen Arrangements	
Simultane und sukzessive Bearbeitungsstrategien in Interferenz- und Transitions-Konstellationen	• Format regelmäßige Austauschrunden • Format Hospitation • Format rechtskreisübergreifende Einarbeitung
Bearbeitungsstrategien auf der Mikroebene der Bearbeitung	
Simultane Bearbeitungsstrategien in Interferenz-Konstellationen	• Format gemeinsame Fallbesprechungen • Format Fallkonferenzen • Format Hilfeplanforum
Sukzessive Bearbeitungsstrategien in Transitions-Konstellationen	• Format „warme Übergabe“ • Format Hilfeplanforum

Quelle: eigene Darstellung.

Man kann davon ausgehen, dass Strategien der *simultanen* und der *sukzessiven Bearbeitung* bei den Jugendlichen das Risiko verringern, „verloren zu gehen“, wenn sie erstmal im System sind. Dabei ist eine gelingende Zusammenarbeit zwischen den drei Rechtskreisen (SGB II, SGB III und SGB VIII) des Sozialgesetzbuches die Voraussetzung für die Entwicklung solcher *simultaner* und *sukzessiver* Bearbeitungsstrategien, die dann die Situation der Jugendlichen verbessern können. Eine Sensibilität für die Belange des jeweils anderen Feldes in dem Sinne, dass Bedarfe und Notwendigkeiten von *Leistungen* anderer *Organisationen* (an)erkannt werden, stellt letztlich eine Voraussetzung für die Implementierung *simultaner* und *sukzessiver* Bearbeitungsstrategien dar – insofern sind diese immer mit *sensiblen* Bearbeitungsstrategien kombiniert. Während in einigen Fällen bereits eine stärkere Verzahnung der drei Rechtskreise beobachtet werden konnte, kann nicht für alle befragen Jugendberufsagenturen von einer konstruktiven Zusammenarbeit

gesprochen werden. So spielen Vorbehalte auf Basis unterschiedlicher *Professionen* und *Fachqualifikationen* ebenso eine Rolle wie ein nicht ausreichender Informationsaustausch zwischen den Akteuren (auch auf Basis der *Rahmenbedingungen* in Bezug auf den Datenschutz und Datenweitergabe, siehe Unterabschnitt 3.2.2).

Zudem wird an den Aussagen der Interviewpartner*innen deutlich, dass eine gelingende Zusammenarbeit ein Prozess ist und Kooperation erarbeitet werden muss. Es braucht Zeit, um die richtigen strukturellen Voraussetzungen auf der Ebene der *organisationalen Arrangements* zu schaffen und auch auf der Ebene der *Bearbeitung* zwischen den drei Rechtskreisen eine persönliche Vertrauensbasis zu etablieren, die dann zu einer verbesserten Arbeit an Schnittstellen führen kann. Die Veränderungen in der Arbeit an Schnittstellen durch die Jugendberufsagentur sind so insgesamt in einer Stärkung von *Strukturen* und *Prozessen* auf der *Mesoebene* der *organisationalen Arrangements* zu finden, indem *simultane* und *sukzessive* Formate der Förderung entwickelt und implementiert werden. Diese Formate wirken, neben den *Rahmenbedingungen* der *Makroebene*, auf die *Mikroebene* der *Bearbeitung* in den einzelnen Rechtskreisen des Sozialgesetzbuches.

Übersicht 8 fasst die zentralen Ergebnisse der analysierten Risikosituation zusammen und gibt Gestaltungsempfehlungen für die Arbeit an Schnittstellen im Rahmen des Übergangs von der Schule in Ausbildung bei Jugendlichen in schwierigen Lebenssituationen.

Übersicht 8: Zentrale Ergebnisse und Gestaltungsempfehlungen zu den Jugendberufsagenturen

Die **Jugendberufsagenturen** sind keine neuen Organisationen: Sie sind eine **Vernetzungsstruktur**, mit der bei **unveränderten Rahmenbedingungen** der Arbeit in den einzelnen Rechtskreisen in Bezug auf eine bestimmte Risiko-Situation ein **Kooperationsformat** entwickelt wird.

- **Qualitätsentwicklung angesichts großer interkommunaler Unterschiede**: Es ist eine Vielfalt an Bearbeitungsstrategien und in der konkreten Umsetzung der Jugendberufsagenturen festzustellen. Diese Unterschiede sind zum Teil sinnvoll, weil die örtlichen Akteure auf diese Weise auf unterschiedliche lokale Strukturen eingehen (bspw. Unterschiede zwischen Stadt und Land) und Ressourcen (bspw. gewachsene Kooperationsstrukturen) nutzen können. Zum Teil sind diese Unterschiede aber auch durch unterschiedliche politische Prioritäten und eine unterschiedlich ausgeprägte Bereitschaft zum Engagement geprägt. Im Ergebnis hängt die Förderung, die Jugendliche bekommen, stark vom Wohnort ab, was dem Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse entgegen steht. Angesichts unterschiedlicher lokaler Bedingungen kann diese Problematik jedoch nicht durch mehr Steuerung „bekämpft“ werden, sondern durch eine stärkere Unterstützung der Qualitätsentwicklung der Jugendberufsagenturen.
- **Schaffung von Anreizen durch die Makroebene:** Die Reichweite der bisherigen Impulse der Makroebene erweist sich als begrenzt: Anreize für die Einrichtung einer Jugendberufsagentur gibt es vor allem bei einer bereits etablierten Zusammenarbeit, da mit dem im Koalitionsvertrag formulierten Appell der Bundesregierung von 2013 zur flächendeckenden Einrichtung von Jugendberufsagenturen keine Gesetzesänderungen, Beratungsangebote, finanzielle Mittel oder konkret unterstützende Instrumente verknüpft waren. Für eine noch nicht etablierte Kooperation braucht es zum einen größere politi-

sche Unterstützung zum Aufbau einer gelingenden rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit im Rahmen von Jugendberufsagenturen. Zum anderen sind konkrete Unterstützungsformate notwendig, über die die lokalen Akteure Beratung und Unterstützung bei dem Aufbau ihrer Strukturen und zur Gestaltung ihrer Prozesse erhalten können.

- **Rechtskreisübergreifende Organisationsentwicklung:** Für die Implementierung von Jugendberufsagenturen sind Kooperationsformate auf der Meso- und Mikroebene erforderlich, die die Kooperationsvereinbarungen konkretisieren. Dazu gehören Maßnahmen zum Aufbau von wechselseitigem Wissen und Vertrauen (Hospitationen, gemeinsame Fortbildungen), die Installierung von übergreifenden Planungsprozessen (Abstimmung von Programmen) und Verfahren für die Fallbearbeitung (Verfahrensregelungen, Fallkonferenzen, Hilfeplanforen). Auf der Makroebene können dafür Leitfäden bereitgestellt werden, beispielsweise in Form von Checklisten zur Selbstevaluation der eigenen Organisationsentwicklung. Wichtig für die Akzeptanz ist, dass derartige Leitfäden rechtskreisübergreifend entwickelt werden – also beispielsweise gemeinsam durch die für Arbeit und für Jugendhilfe zuständigen Bundesministerien.
- **Mitdenken von originären Aufgabenprofilen der einzelnen Mitarbeiter*innen verschiedener Rechtskreise**: Die organisationale Anbindung sowie die Aufgabenprofile der Mitarbeiter*innen bleiben auch im Kontext der Jugendberufsagenturen weitgehend bestehen. Sensible Bearbeitungsstrategien können nicht durch die Jugendberufsagentur ersetzt werden und sollten in diesem Kooperationsformat initiiert, aufrechterhalten und weiterentwickelt werden. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass zeitliche Ressourcen ein kritischer Faktor für die Entwicklung von Kooperation sind.
- **Entwicklung von Arbeitsinstrumenten:** Bei allen lokalen Unterschieden gibt es Instrumente, die nicht in jeder einzelnen Kommune selbst entwickelt werden müssen. Hier wäre es sinnvoll, „Baukästen" bereitzustellen. Dazu gehören zum einen digitale Lösungen (Datenbankprogramme) für einen den Anforderungen des Datenschutzes genügenden rechtskreisübergreifenden Austausch und Muster für Datenschutzinformationen und Schweigepflichtentbindungen in mehreren Sprachen. Zum anderen können Muster für *Verfahrensregelungen* erstellt werden, beispielsweise für Überleitungen bei Transitionen oder für rechtskreisübergreifende Hilfeplanung. Auch Empfehlungen, beispielsweise für den Umgang mit Hilfen der Jugendhilfe für junge Volljährige, könnten für die örtlichen Akteure eine Unterstützung bieten.
- **Stärkung der Verknüpfung mit dem Politikfeld Schule:** Die hohe Bedeutung des Politikfelds Schule ist schon allein deshalb offensichtlich, weil der überwiegende Teil der Jugendlichen auf diesem Wege erreicht werden kann. Der Empfehlung der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur für Arbeit) folgend, sollte eine Ausweitung der Kooperationspartner von Jugendberufsagenturen, insbesondere um schulpolitische Akteure, angestrebt werden. Programme der schulbasierten Berufsorientierung und die Arbeit von Jugendberufsagenturen sollten miteinander verknüpft werden, um Synergieeffekte zu erzielen. Hier bietet sich insbesondere für Akteure der Schulsozialarbeit die Möglichkeit, eine professionelle Unterstützung im Übergang Schule-Ausbildung anzubieten.
- **Einbindung von Vertrauenspersonen für Jugendliche im Übergang Schule-Ausbildung:** Der Exkurs mit einer Auswertung von Schüler*innen-Interviews zeigt, dass Vertrauenspersonen maßgeblich die Berufsorientierung und -wünsche mitbestimmen. Neben der Einbindung von Familienangehörigen sollte jedoch auch der Aufbau von Vertrauen zu Akteuren gefördert werden, die eine Fachkompetenz in der Beratung und Begleitung im Übergang Schule-Ausbildung aufweisen. Insbesondere Mitarbeiter*innen der Jugendhilfe haben hier die Chance, im Rahmen von Jugendzentren, Schulsozialarbeit oder ande-

ren Stellen ihre sozialpädagogische Fachkompetenz zu nutzen, um Jugendliche zu erreichen und auch im Hinblick auf arbeitsmarktbezogene Themen des Übergangs Schule-Ausbildung zu beraten. Dies bedarf jedoch sowohl jugendhilfe- wie arbeitsmarktsensibler Beratungskompetenzen.

Quelle: eigene Darstellung.

4 Die Risikosituation „Gefährdete Erwerbsfähigkeit“

Im vierten Kapitel des Projektberichts stehen die Schnittstellen bei der Bewältigung der Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit im Vordergrund. Zunächst wird einleitend das Risiko der gefährdeten Erwerbsfähigkeit vorgestellt (Abschnitt 4.1). Daran schließt die Darstellung der Ergebnisse an, die wie im Kapitel 3 der Logik des Analyserasters folgt. Die Schnittstellen-Konstellationen werden also anhand der *Rahmenbedingungen* abgeleitet (Abschnitt 4.2) und unter Berücksichtigung der *organisationalen Arrangements* und der *Bearbeitung* werden die Schnittstellen-Probleme und Bearbeitungsstrategien herausgearbeitet (Abschnitt 4.3 und 4.4). Schließlich werden die Ergebnisse zusammengefasst und Gestaltungsempfehlungen zur Arbeit an Schnittstellen diskutiert (Abschnitt 4.5).

4.1 Kontext der Risikosituation

Erwerbstätigkeit ist sowohl Ausdruck als auch Mittel zur sozialen Teilhabe; nicht zuletzt, weil über eine Erwerbstätigkeit ein Einkommen erzielt und das (Alters-)Armutsrisiko minimiert werden kann. Eine ausreichend gute Gesundheit ist eine wesentliche Voraussetzung, um erwerbsfähig und damit erwerbstätig sein und bleiben zu können. Gleichzeitig müssen Erkrankungen bzw. gesundheitliche Einschränkungen nicht mit einem dauerhaften Ausschluss aus dem Arbeitsleben verbunden sein. In diesem Sinne kann von dem Risiko des „Aus-dem-Spiel-fallens“ (Rüb 2010, S. 228) ausgegangen werden, wenn Personen aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen einer Beschäftigung nicht mehr nachgehen können, unter den gegebenen Arbeitsbedingen nicht mehr beschäftigt sein können oder sich die Erkrankung unter den gegebenen Arbeitsbedingungen weiter verschlechtern würde. Um dies zu vermeiden, die Erwerbsfähigkeit zu erhalten bzw. (wieder) herzustellen und damit die Voraussetzungen für Arbeitsmarktintegration und Teilhabe zu schaffen, gibt es das Instrument der Rehabilitation.

Im internationalen Vergleich gilt Deutschland als ein Land mit einem weit gefassten Verständnis von Erwerbsfähigkeit (Konle-Seidl 2009; Erlinghagen und Knuth 2010) und folglich als ein Land mit einem umfassenden Aktivierungsanspruch, der allerdings gerade bei Langzeitarbeitslosen mit massiven gesundheitlichen Einschränkungen nur unzureichend eingelöst wird (Brussig und Knuth 2010; Bundesagentur für Arbeit 2018b). Selbst bei geklärten institutionellen Zuordnungen und Abläufen – zu nennen ist insbesondere die Pflicht zur Beantragung von Rehabilitationsleistungen nach auslaufendem Krankengeld und das Letztentscheidungsrecht der Rentenversicherung zur Feststellung der Erwerbsfähigkeit, das auch andere Leistungsträger (Arbeitsförderung, Grundsicherung) bindet – verbleiben Spielräume etwa in der Begutachtung und bezüglich der Arten und Zeitpunkte von Interventionen durch Krankenkassen, Betriebsärzt*innen, Arbeitsvermittler*innen und weitere Beteiligte. Diese Spielräume bei der *Bearbeitung* von Rehabilitationsanträgen sind wegen der Vielfalt von individuellen Lebenslagen und je nach spezifischen Bedarfen an Leistungen der Betroffenen erforderlich; der Umgang mit ihnen ist aber auch von den fiskalischen Interessen und Ressourcen der zuständigen Träger beeinflusst (Kardorff et al. 2011). Dies birgt das Risiko, dass eine individuelle und sachlich angemessene Nutzung vorgesehener Angebote erschwert wird (Kocher et al. 2013).

Kennzeichnend für die Rehabilitation ist, dass die Betroffenen einem stark segmentierten System von Rehabilitationsträgern und -leistungen gegenüberstehen, das überwiegend bundesrechtlich verankert ist. Mit der Rehabilitation soll eine umfassende, gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben gefördert werden (§ 1 SGB IX). Der Bezug auf die Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit erlaubt dabei eine konzentrierte Betrachtung der Erwerbsteilhabe, wodurch die Arbeit an Schnittstellen in der Rehabilitation und damit verbundene Probleme systematisch erfasst und greifbar gemacht werden können. Für den Erhalt und/oder die Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit können zwei Leistungsgruppen hervorgehoben werden: die medizinische Rehabilitation und die Leistung zur Teilhabe am Arbeitsleben. Ausgehend von dem zugrundeliegenden Datenmaterial wurden Schnittstellen und Schnittstellen-Konstellationen, Probleme bei der Arbeit an Schnittstellen und Bearbeitungsstrategien schwerpunktmäßig für die Zuständigkeitsklärung und Bedarfsermittlung berücksichtigt. Der Fokus liegt auf den Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung und den Agenturen für Arbeit der Bundesagentur für Arbeit, weil sie nicht nur eine zentrale Rolle bei der Rehabilitation spielen, sondern auch bei der Reintegration in die Erwerbstätigkeit.

Einen Ausgangspunkt der Untersuchung, der der Darstellung des Risikos der gefährdeten Erwerbsfähigkeit zugrunde liegt, bildet das Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung – das Bundesteilhabegesetz (BTHG). Das BTHG wurde im Dezember 2016 verabschiedet; die damit einhergehenden Reformen werden stufenweise eingeführt. Mit der ersten Reformstufe zum 1.1.2017 bzw. 1.4.2017 änderte sich das Schwerbehindertenrecht; es wurden der Vermögensfreibetrag und das Schonvermögen für SGB XII-Leistungsbezieher*innen erhöht. Mit der zweiten Reformstufe zum 1.1.2018 wird der Allgemeine Teil des SGB IX zum Teil 1 des neuen SGB IX. Der Gesetzgeber „fokussiert [damit] stärker als bisher auf die Verantwortung eines leistenden Rehabilitationsträgers gegenüber den Menschen mit Behinderung." (BAR e.V., S. 8) Die Teilhaberegelungen von schwerbehinderten Menschen verbleiben im SGB IX als Teil 3 des neuen SGB IX. Mit der dritten Reformstufe zum 1.1.2020 wird das Recht der Eingliederungshilfe für Schwerbehinderte zum Teil 2 des SGB IX. Die vierte Reformstufe zum 1.1.2023 betrifft den leistungsberechtigten Personenkreis in der Eingliederungshilfe bzw. den Zugang zur Eingliederungshilfe.

In der folgenden Analyse wurde die zweite Reformstufe des BTHG berücksichtigt, da die damit einhergehenden Regelungen die Arbeit an den Schnittstellen zwischen den Rehabilitationsträgern betreffen. Die zweite Reformstufe bot außerdem einen für die Erhebung und Auswertung passenden Einstieg, um die Arbeit an verschiedenen Schnittstellen, die damit verbundenen Probleme und die Strategien ihrer *Bearbeitung* zu analysieren. Mit der Entwicklung des Analyserasters wurde deutlich, dass die zweite Reformstufe einen wesentlichen Kern der *Rahmenbedingungen* ausmacht. Daher wird in Abschnitt 4.2 dezidierter auf einzelne, mit dem BTHG zusammenhängende Regelungen eingegangen.

Ähnlich wie bei der Risikosituation Übergang Schule-Ausbildung werden die Ergebnisse aus der Analyse zur Arbeit an Schnittstellen, zu Schnittstellen-Problemen und zu den Bearbeitungsstrategien auch für die Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit mittels des Analyserasters vorgestellt. Zunächst wird auf die Kategorien der *Rahmenbedin-*

gungen eingegangen, wobei anhand der rechtlichen Grundlagen und des Interviewmaterials die Schnittstellen-Konstellationen (siehe Unterabschnitt 2.2.1) auf der *Makroebene* identifiziert werden (Abschnitt 4.2). Auf der *Mesoebene* befinden sich die *organisationalen Arrangements*. Die Ausführungen zu den darunterfallenden Kategorien sollen zeigen, wie die Arbeit an Schnittstellen zwischen den *Trägerorganisationen* gestaltet wird (Abschnitt 4.3). Mit der *Bearbeitung* von Fällen auf der *Mikroebene* werden ebenfalls die Schnittstellen zwischen Rehabilitationsträgern in den Blick genommen; der Fokus liegt jedoch auf der *Bearbeitung* von einzelnen Fällen (Abschnitt 4.4).

4.2 Makroebene: Rahmenbedingungen

Zur Analyse der *Strukturen* und *Prozesse* auf der Ebene der *Rahmenbedingungen* werden das SGB IX als das für das Feld der Rehabilitation grundlegende Gesetz sowie im Hinblick auf die einzelnen Rehabilitationsträger schwerpunktmäßig das SGB III und das SGB VI herangezogen. Darauf aufbauend und unter Einbezug des Interviewmaterials werden die Schnittstellen-Konstellationen vorgestellt, die der *Bearbeitung* der Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit durch mehrere Rehabilitationsträger entstehen.

4.2.1 Strukturen

Aus der Darstellung der *Struktur*-Kategorien *Kompetenzzuweisung*, *Leistungen/Anspruchsvoraussetzungen* und *Behörden/Trägerorganisationen* geht eine Segmentierung des Rehabilitationssystems hervor. Die für die Arbeit an Schnittstellen relevanten Regelungen zur Koordination und Kooperation kommen dagegen in der *Prozess*-Dimension zum Tragen.

	Rahmenbedingungen
Strukturen	**Kompetenzzuweisung (Ziele/Aufgaben)** - **föderal** - **sektoral** **Leistungen/ Anspruchsvoraus-Setzungen** **Strukturelle Vorgaben: Behörden/Trägerorganisationen**
Prozesse	*Prozedurale Vorgaben zur Arbeit an Schnittstellen*

Kompetenzzuweisungen (Ziele/Aufgaben)

Die *Kompetenzzuweisungen* umfassen die gesetzlich formulierten Ziele und die damit einhergehenden Aufgaben in unterschiedlichen Feldern der Sozialpolitik. In Bezug auf die Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit, zu deren Bewältigung die Rehabilitation beiträgt, ist zunächst auf die im SGB IX formulierten Ziele und Aufgaben zur Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderung einzugehen.

Im Mittelpunkt des SGB IX stehen Menschen mit Behinderung und von Behinderung bedrohte Menschen. Die Förderung zur Selbstbestimmung und gleichberechtigten Teilhabe am Leben in der Gesellschaft sowie die Vermeidung und Bekämpfung von Benachteiligungen bilden die zentralen Ziele (§ 1 SGB IX):

> „Menschen mit Behinderungen oder von Behinderung bedrohte Menschen erhalten Leistungen nach diesem Buch und den für die Rehabilitationsträger geltenden Leistungsgesetzen, um ihre Selbstbestimmung und ihre volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu fördern, Benachteiligungen zu vermeiden oder ihnen entgegenzuwirken."

Damit ist ein umfassendes Teilhabeziel formuliert, das über die Teilhabe am Arbeitsmarkt hinaus die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft einschließt. Den verschiedenen Rehabilitationsträgern obliegt es dabei, ein Eintreten von Behinderung oder chronischen Erkrankungen zu verhindern (§ 3 Abs. 2 SGB IX). Die Formulierung des § 1 SGB IX impliziert, dass alle diese Träger sowohl an das umfassende Teilhabeziel als auch an die für ihren jeweiligen Rechtskreis geltenden Leistungsgesetze gebunden sind.

Die Zielformulierung der Rehabilitationsleistungen oder Leistungen zur Teilhabe werden im § 4 Abs. 1 SGB IX konkretisiert: Sie „umfassen die notwendigen Sozialleistungen, um unabhängig von der Ursache der Behinderung

1. die Behinderung abzuwenden, zu beseitigen, zu mindern, ihre Verschlimmerung zu verhüten oder ihre Folgen zu mildern,
2. Einschränkungen der Erwerbsfähigkeit oder Pflegebedürftigkeit zu vermeiden, zu überwinden, zu mindern oder eine Verschlimmerung zu verhüten sowie den vorzeitigen Bezug anderer Sozialleistungen zu vermeiden oder laufende Sozialleistungen zu mindern,
3. die Teilhabe am Arbeitsleben entsprechend den Neigungen und Fähigkeiten dauerhaft zu sichern oder
4. die persönliche Entwicklung ganzheitlich zu fördern und die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft sowie eine möglichst selbständige und selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen oder zu erleichtern."
   (§ 4 Abs. 1 SGB IX)

Für die Rehabilitationsträger gilt, dass die „genannten Ziele nach Maßgabe dieses Buches [SGB IX] und der für die zuständigen Leistungsträger geltenden besonderen Vorschriften neben anderen Sozialleistungen erbracht [werden]. Die Leistungsträger erbringen die Leistungen im Rahmen der für sie geltenden Rechtsvorschriften nach Lage des Einzelfalles so vollständig, umfassend und in gleicher Qualität, dass Leistungen eines anderen Trägers möglichst nicht erforderlich werden." (§ 5 Abs. 2 SGB IX) Demnach formuliert das SGB IX Aufgaben, die von *Organisationen* erbracht werden; wobei die *Organisationen* in andere Rechtskreise eingebunden sind. Dabei sollen sich die Zuständigkeiten und Voraussetzungen zur Rehabilitation an die jeweils geltenden Leistungsgesetze der einzelnen Träger ausrichten (§ 7 Abs. 1 SGB IX). Zugleich heißt es, dass die Vorschriften des SGB IX zur Einleitung der Rehabilitation, zur Erkennung und Ermittlung des Rehabilitationsbedarfs und zur Koordinierung von *Leistungen* gegenüber den Vorschriften der anderen geltenden Leistungsgesetze Vorrang haben (§ 7 Abs. 2 SGB IX). Im SGB IX ist außerdem die Verteilung der Kompetenzen auf die einzelnen Träger geregelt. Diese *sektorale* Verteilung wird in den Regelungen deutlich, die in den *Struktur*-Kategorien *Leistungen/Anspruchsvoraussetzungen* und *Behörden/Trägerorganisation* dargestellt werden. Bevor jedoch auf diesen Aspekt in den beiden weiteren Kategorien der *Struktur*-Dimension eingegangen wird, gilt es im Rahmen der *Kompetenzzuweisung*, die Ziele und

Aufgaben der in diesem Projektteil berücksichtigten Institutionen – Arbeitsverwaltung (SGB III) und die Gesetzliche Rentenversicherung (SGB VI) – abzubilden, die die Rehabilitation umsetzen.

Zentrale Aufgaben der Arbeitsförderung (SGB III) sind die Beratung und Vermittlung von Arbeitssuchenden sowie deren Aktivierung und berufliche Eingliederung (§§ 1ff. SGB III). Im Rahmen dieser Ausrichtung werden Leistungen zur Teilhabe (Rehabilitation) angeboten, um die „Erwerbsfähigkeit zu erhalten, zu verbessern, herzustellen oder wiederherzustellen und [die] Teilhabe am Arbeitsleben zu sichern. […] Bei der Auswahl der Leistungen sind Eignung, Neigung, bisherige Tätigkeit sowie Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes angemessen zu berücksichtigen." (§ 112 Abs. 1, 2 SGB III) Hieraus lassen sich eher arbeitsmarktpolitische Erwägungen ableiten, die nicht nur auf eine grundsätzliche Erwerbsfähigkeit, sondern zudem auf die Integration in eine Beschäftigung unter Berücksichtigung der individuellen Situation und der Arbeitsmarktlage zielen. Dementsprechend ist es naheliegend, dass die Arbeitsagenturen bei der *Bearbeitung* des Risikos auch *arbeitsmarktsensible* Förderstrategien heranziehen.

In der Gesetzlichen Rentenversicherung (SGB VI) kommt der Rehabilitation zur Überwindung des Risikos der gefährdeten Erwerbsfähigkeit neben der Absicherung des Risikos Alter ein wesentlicher Stellenwert zu. Nach dem SGB IX haben Teilhabeleistungen Vorrang vor Rentenleistungen (§ 9 Abs. 2 SGB IX). Dies wird im § 9 Abs. 1 SGB VI dahingehend konkretisiert, dass mit der Rehabilitation folgende Ziele verbunden werden:

> „1. den Auswirkungen einer Krankheit […] auf die Erwerbsfähigkeit der Versicherten vorzubeugen, entgegenzuwirken oder sie zu überwinden und 2. dadurch Beeinträchtigungen der Erwerbsfähigkeit der Versicherten oder ihr vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zu verhindern […]." (§ 9 Abs. 1 SGB VI)

Im Vergleich zum SGB III ist hier der Bezug zum vorzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben hervorzuheben, der mit einem Anspruch auf finanzielle *Leistungen* etwa in Form einer Erwerbsminderungsrente einhergehen würde. Ein konkreter Bezug zum Arbeitsmarkt wird in den Zielen jedoch nicht formuliert, so dass sich nicht unbedingt von einer *arbeitsmarktsensiblen* Förderstrategie ausgegangen werden kann; die Zielformulierung orientiert sich nicht zusätzlich wie im SGB III an der Situation des Arbeitsmarktes, sondern an der Vermeidung von finanziellen Ersatzleistungen.

Leistungen/Anspruchsvoraussetzungen

In dieser *Struktur*-Kategorie werden *Leistungen* beschrieben, die die Rehabilitationsträger (*Behörden/Trägerorganisation*) zur Bewältigung des Risikos der gefährdeten Erwerbsfähigkeit bereitstellen und/oder finanzieren müssen. Eng verbunden mit den Leistungen sind die jeweiligen *Anspruchsvoraussetzungen*. Sie umfassen Kriterien, die von den Antragstellenden erfüllt werden müssen, um Zugang zu Rehabilitationsleistungen eines Trägers zu erhalten.

In der Rehabilitation gibt es unterschiedliche Leistungsgruppen, deren Zugang mit je spezifischen *Anspruchsvoraussetzungen* bei den einzelnen Trägern verbunden ist. Im Folgenden werden die zwei in diesem Projekt berücksichtigten Leistungsgruppen und die dafür geltenden *Anspruchsvoraussetzungen* näher vorgestellt: Leistungen zur Teilhabe

am Arbeitsleben (LTA; berufliche Rehabilitation) und Leistungen der medizinischen Rehabilitation. Bei diesen Leistungsgruppen ist davon auszugehen, dass durch ihre Umsetzung die Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit am ehesten überwunden werden kann. Beispiele einzelner *Leistungen* der medizinischen und der beruflichen Rehabilitation können der Übersicht 9 entnommen werden.

Übersicht 9: Ausgewählte Leistungen der medizinischen und beruflichen Rehabilitation

Medizinische Rehabilitation (§ 42 SGB IX)

(1) Zur medizinischen Rehabilitation behinderter und von Behinderung bedrohter Menschen werden die erforderlichen Leistungen erbracht, um
   1. Behinderungen einschließlich chronischer Krankheiten abzuwenden, zu beseitigen, zu mindern, auszugleichen, eine Verschlimmerung zu verhüten oder
   2. Einschränkungen der Erwerbsfähigkeit und Pflegebedürftigkeit zu vermeiden, zu überwinden, zu mindern, eine Verschlimmerung zu verhüten sowie den vorzeitigen Bezug von laufenden Sozialleistungen zu vermeiden oder laufende Sozialleistungen zu mindern.

(2) Leistungen zur medizinischen Rehabilitation umfassen insbesondere
   1. Behandlung durch Ärzte, Zahnärzte und Angehörige anderer Heilberufe, soweit deren Leistungen unter ärztlicher Aufsicht oder auf ärztliche Anordnung ausgeführt werden, einschließlich der Anleitung, eigene Heilungskräfte zu entwickeln,
   2. Früherkennung und Frühförderung behinderter und von Behinderung bedrohter Kinder,
   3. Arznei- und Verbandmittel,
   4. Heilmittel einschließlich physikalischer, Sprach- und Beschäftigungstherapie,
   5. Psychotherapie als ärztliche und psychotherapeutische Behandlung,
   6. Hilfsmittel,
   7. Belastungserprobung und Arbeitstherapie.

Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben – Rehabilitanden (§ 49 SGB IX)

(3) Die Leistungen umfassen insbesondere
   1. Hilfen zur Erhaltung oder Erlangung eines Arbeitsplatzes einschließlich Leistungen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung,
   2. Berufsvorbereitung einschließlich einer wegen der Behinderung erforderlichen Grundausbildung,
   2a. individuelle betriebliche Qualifizierung im Rahmen Unterstützter Beschäftigung,
   3. berufliche Anpassung und Weiterbildung, auch soweit die Leistungen einen zur Teilnahme erforderlichen schulischen Abschluss einschließen,
   4. berufliche Ausbildung, auch soweit die Leistungen in einem zeitlich nicht überwiegenden Abschnitt schulisch durchgeführt werden,
   5. Gründungszuschuss entsprechend § 93 des Dritten Buches durch die Rehabilitationsträger nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 bis 5,
   6. sonstige Hilfen zur Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben, um behinderten Menschen eine angemessene und geeignete Beschäftigung oder eine selbständige Tätigkeit zu ermöglichen und zu erhalten.

Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben – Arbeitgeber (§ 50 Abs. 1 SGB IX)

(1) Die Rehabilitationsträger nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 bis 5 (BA, Träger der GUV, Träger der GRV und Träger der Kriegsopferversorgung/Träger der Kriegsopferfürsorge) können Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben auch an Arbeitgeber erbringen, insbesondere als
   1. Ausbildungszuschüsse zur betrieblichen Ausführung von Bildungsleistungen,
   2. Eingliederungszuschüsse,
   3. Zuschüsse für Arbeitshilfen im Betrieb,
   4. teilweise oder volle Kostenerstattung für eine befristete Probebeschäftigung

Neben diesen *Leistungen* gewähren die Rehabilitationsträger unterhaltssichernde und andere ergänzende *Leistungen*, Leistungen zur Teilhabe an Bildung und Leistungen zur sozialen Teilhabe (§ 5 SGB IX). Die einzelnen Rehabilitationsträger sind dabei für mehrere Leistungsgruppen zuständig bzw. für eine Leistungsgruppe können unterschiedliche Rehabilitationsträger verantwortlich sein.

Die Zuständigkeit für einen Rehabilitationsfall ergibt sich aus den *Anspruchsvoraussetzungen*. In Übersicht 10 werden einige Sozialversicherungsträger und die Regelungen zu den jeweiligen Leistungsgruppen vorgestellt. Es wird beispielsweise deutlich, dass die medizinische Rehabilitation nicht nur von der Rentenversicherung, sondern auch von den Trägern der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Gesetzlichen Unfallversicherung getragen werden.

Übersicht 10: Träger und Leistungsgruppen im SGB (Auszug)

Träger	Medizinische Rehabilitation	Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben	Leistungen zur Teilhabe an der Gemeinschaft	Unterhaltssichernde und ergänzende Leistungen	Leistungen zur Teilhabe an Bildung
GKV	§§ 40-42 SGB V	-	-	§ 43, §§ 44-51 SGB V	-
BA	-	§ 112 ff. SGB III	-	§§ 119 SGB III	-
GUV	§§ 27, 33, 34 SGB VII	§ 35 SGB VII	§ 39-42 SGB VII	§ 39-43, 45-52 SGB VII	§ 2 Abs. 1 SGB VII
GRV	§ 15 SGB VI	§ 16 SGB VI	-	§§20-28 SGB VI	-

GKV: Gesetzliche Krankenversicherung, BA: Bundesagentur für Arbeit, GUV: Gesetzliche Unfallversicherung, GRV: Gesetzliche Rentenversicherung. Quelle: Wolf-Kühn und Morfeld 2016, S. 89. Eigene Ergänzungen.

Die LTA wird zwar von der Gesetzlichen Rentenversicherung und von der Arbeitsagentur getragen. Im Verhältnis zu den Rehabilitationsträgern der Gesetzlichen Rentenversicherung ist die Arbeitsagentur jedoch nachrangige Rehabilitationsträgerin (Nachrangigkeit nach § 22 Abs. 2 SGB III): Allgemeine und besondere *Leistungen* zur Teilhabe am Arbeitsleben dürfen nur erbracht werden, sofern kein anderer Rehabilitationsträger im Sinne

des SGB IX zuständig ist. Sie ist jedoch „vorrangige Rehabilitationsträgerin im Verhältnis zu den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe und der Eingliederungshilfe“ (Bundesagentur für Arbeit). Um eine LTA von der Arbeitsagentur erhalten zu können, muss eine geminderte Erwerbsaussicht auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt durch die Art und Schwere einer (drohenden) Behinderung nachgewiesen werden.

Für einen Anspruch auf LTA bei der gesetzlichen Rentenversicherung müssen persönliche und versicherungsrechtliche *Anspruchsvoraussetzungen* erfüllt werden. Entsprechend der persönlichen Voraussetzungen muss nach § 10 SGB VI eine Gefährdung oder Minderung der Erwerbsfähigkeit vorliegen. Die potenziellen Rehabilitationsleistungen müssen die Gefährdung abwenden können. Bei einer teilweisen Erwerbsminderung sollen durch die Rehabilitationsleistungen der bisherige Arbeitsplatz erhalten oder ein anderer in Aussicht stehender Arbeitsplatz erlangt werden können. Ausgehend von den versicherungsrechtlichen Voraussetzungen müssen die Antragstellenden zudem eine Wartezeit von 15 Jahren erfüllen oder eine Erwerbsminderungsrente beziehen (§ 11 Abs. 1 SGB VI). LTA werden auch bei nicht erfüllten versicherungsrechtlichen Voraussetzungen erbracht, „wenn ohne diese Leistungen Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit zu leisten wäre“ (§ 11 Abs. 2a SGB VI) oder wenn *Leistungen* unmittelbar nach der medizinischen Rehabilitation erforderlich sind (§ 11 Abs. 2a SGB VI). An diesen Regelungen zeigt sich nochmals die enge Verbindung zwischen den Teilhabeleistungen und der Vermeidung eines Erwerbsminderungsrentenbezugs, womit dem Anspruch „Reha vor Rente“ gefolgt wird.

Die unterschiedlichen versicherungsrechtlichen *Anspruchsvoraussetzungen* der Träger für eine Leistungsgruppe legen auf der einen Seite die Verantwortung für bestimmte Zuständigkeitsbereiche fest. Auf der anderen Seite kann diese Ausdifferenzierung über die Bedarfserkennung und Zuständigkeitsklärung hinaus in der Leistungserbringung dazu führen, dass nicht alle potenziell beteiligten Institutionen an der *Bearbeitung* des Risikos der gefährdeten Erwerbsfähigkeit mitwirken können und ihre jeweilige Expertise in den Rehabilitationsprozess einbringen. Dies zeigt sich in der Nachrangigkeitsregelung, die aus dem § 22 Abs. 2 SGB III hervorgeht und ein Leistungsverbot in dem Sinne bedeutet, dass die Arbeitsagenturen keine *Leistungen* erbringen können, wenn sie aufgrund der sozialversicherungsrechtlichen Voraussetzungen für Rehabilitand*innen nicht zuständig sein. Hier besteht also kein *Handlungsspielraum* für die Arbeitsagenturen, wenngleich sie über einen eventuellen Arbeitslosgengeldbezug der Adressat*innen und im Hinblick auf die Arbeitsvermittlung an der *Bearbeitung* der Risikosituation nach einer Rehabilitation beteiligt sind.

Die Gesetzliche Rentenversicherung ist zudem Träger für medizinische Rehabilitationsleistungen; die BA nicht. Auch bei der medizinischen Rehabilitation sind die persönlichen Voraussetzungen nach § 10 SGB VI zu erfüllen. Jedoch gelten die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen für die medizinische Rehabilitation im Vergleich zur LTA als erfüllt, wenn die Antragstellenden

- in den letzten zwei Jahren mindestens sechs Monate Pflichtbeiträge gezahlt haben oder
- innerhalb von zwei Jahren nach der Ausbildung eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen haben oder

- sich selbstständig gemacht und diese Tätigkeit bis zur Antragstellung ausgeübt haben oder
- bis zur Antragstellung arbeitsunfähig oder arbeitslos gewesen sind (§ 11 Abs. 2 SGB VI).

Behörden/Trägerorganisation

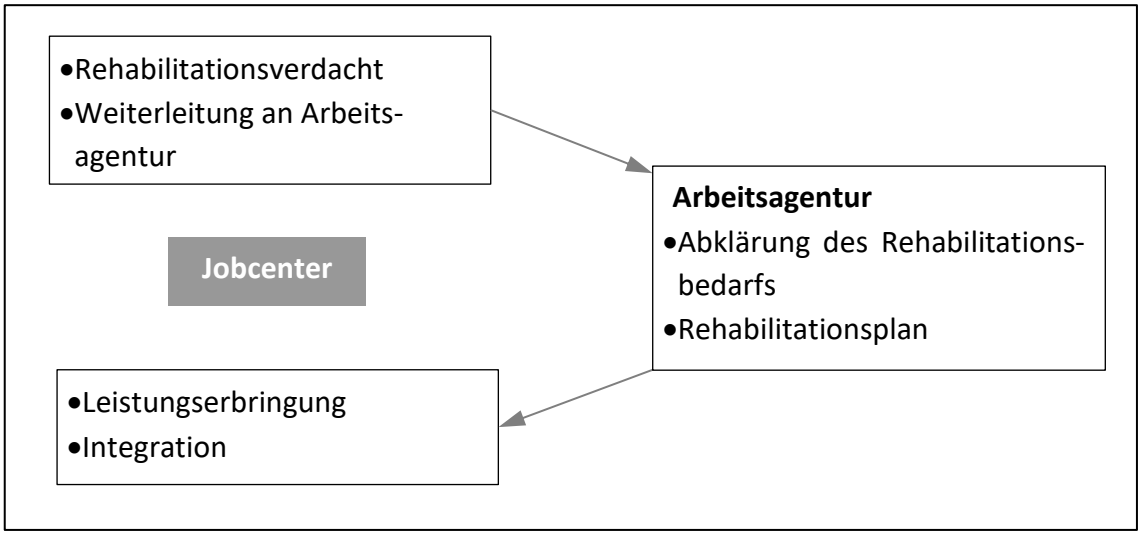
Mit der dritten Kategorie der *Struktur*-Dimension werden die *Organisationen* vorgestellt, zwischen denen die Schnittstellen bei der *Bearbeitung* der Risikosituation entstehen können. Wie bereits in der Darstellung der *Kompetenzzuweisung* sowie *Leistungen* und *Anspruchsvoraussetzungen* erläutert, gibt es mehrere Rehabilitationsträger: „Träger der Leistungen zur Teilhabe (Rehabilitationsträger) können sein:

1. die gesetzlichen Krankenkassen […],
2. die Bundesagentur für Arbeit […],
3. die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung […],
4. die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung […],
5. die Träger der Kriegsopferversorgung und die Träger der Kriegsopferfürsorge […],
6. die Träger der öffentlichen Jugendhilfe […]
7. die Träger der Eingliederungshilfe […].“ (§ 6 Abs. 1 SGB IX)

Keine Träger der Rehabilitation, wenngleich sie wichtige Akteure zur (Re-)Integration in Beschäftigung sind, sind die Jobcenter. Sie sollen Rehabilitationsbedarfe erkennen und auf Antragstellung beim zuständigen Träger hinwirken (§ 9 Abs. 3 SGB IX).[32] Hierbei ist die Beziehung zu den Agenturen für Arbeit von besonderer Bedeutung. Von den Arbeitsagenturen wird die Beratung übernommen; sie entscheiden, ob ein Rehabilitationsbedarf vorliegt und erstellen einen Rehabilitationsplan. Die Leistungserbringung und Integration liegen dann wieder bei den SGB-II-Institutionen (vgl. Abbildung 3).

[32] Die Jobcenter erbringen auch Eingliederungsleistungen für erwerbsfähige behinderte Leistungsberechtige nach § 16 Abs. 1 SGB II.

Abbildung 3: Jobcenter in der Bearbeitung der Risikosituation gefährdete Erwerbsfähigkeit

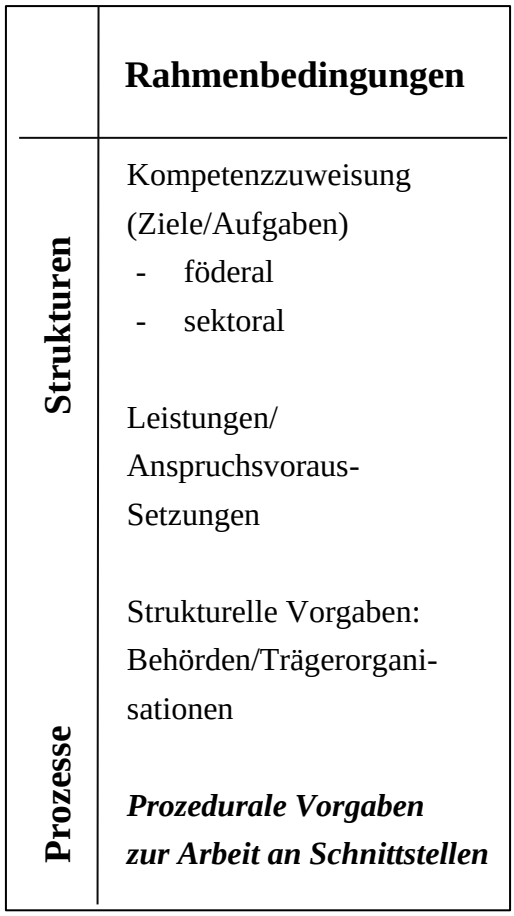


Quelle: Rauch et al. (2008), S. 4; eigene Darstellung.

Anhand der *Struktur*-Dimension lässt sich für die *Rahmenbedingungen* zusammenfassend zeigen, dass die Rehabilitation auch zur *Bearbeitung* der Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit durch das SGB IX geregelt ist. Durch die Verantwortung verschiedener *Trägerorganisationen* mit entsprechender Einbindung in die einzelnen Rechtskreise des SGB liegt jedoch eine *sektorale* Verteilung der Kompetenzen und Leistungsgruppen vor, die auf eine zugrundliegende Schnittstellen-Konstellation der *Diffusion* hindeutet. Dass die Verantwortung für bestimmte Leistungsgruppen und damit verbunden auch für spezifische Personengruppen (bestimmt durch die *Anspruchsvoraussetzungen*) auf unterschiedliche Träger verteilt ist, bietet die Chance einer zielgruppenspezifischen Versorgung mit Rehabilitationsleistungen, wenn den Entscheidungen der einzelnen Träger *teilhabesensible* Bearbeitungsstrategien zugrunde liegen. Die Rehabilitation ähnelt dabei Querschnittsaufgaben – wie bei der Integration von Migrant*innen oder der Gleichstellung: Alle diese Institutionen haben spezifische eigene Ziele, die sich aus ihren weiteren Kernaufgaben ergeben, so dass die Gefahr besteht, dass ihre Förderstrategien nicht unbedingt teilhabesensibel ausgestaltet werden. Über das SGB IX jedoch – und hier unterscheidet sich die Rehabilitation von der Integration von Migrant*innen und der Gleichstellung – wird die Rehabilitation mittelbar zum Thema in jeweiligen Institutionen, mit konkreten Aufgabenzuweisungen versehen und dementsprechend auch mit einem Anspruch auf *Bearbeitung* und Gestaltung verbunden. Die Bedeutung der Rehabilitation – auch mit Bezug zur Überwindung der gefährdeten Erwerbsfähigkeit – in der Gesetzlichen Rentenversicherung und Arbeitsagentur wird darüber hinaus auch in den jeweiligen Zielformulierungen im SGB III und im SGB VI deutlich.

4.2.2 Prozesse

In der *Prozess*-Dimension der *Rahmenbedingungen* liegen die *prozeduralen Vorgaben zur Arbeit an Schnittstellen.* Diese Vorgaben sind insbesondere in den trägerübergreifenden Regelungen des SGB IX zum Zusammenwirken der einzelnen Träger enthalten.



Prozedurale Vorgaben zur Arbeit an Schnittstellen

Anhand der *prozeduralen Vorgaben für die Arbeit an Schnittstellen* werden Regelungen zur Koordination und Kooperation der Rehabilitationsträger bei der Bedarfserkennung und Zuständigkeitsklärung herausgestellt. Dabei wird Bezug auf das BTHG genommen, so dass neben der Fassung des SGB IX vom 1.1.2018 auch explizit Regelungen des SGB IX in der Version vor der zweiten Reformstufe (SGB IX-alt) berücksichtigt werden. Dieses Vorgehen bietet die Möglichkeit, Schnittstellen-Konstellationen anhand der Analyse von Veränderungen in den *Rahmenbedingungen* aufzudecken.

Bei der folgenden Darstellung der *prozeduralen Vorgaben* wird danach unterschieden, ob es bei den Regelungen um eine Weiterleitung von Anträgen geht oder darum, dass die Verantwortung bei mehreren Rehabilitationsträgern liegt.

Weiterleitung von Anträgen

Geht ein Antrag bei einem Rehabilitationsträger ein, prüft der erstangegangene Träger innerhalb von zwei Wochen, ob er für den Fall zuständig ist. Sofern die *Anspruchsvoraussetzungen* erfüllt sind, verbleibt der Antrag bei diesem Träger; der Träger bearbeitet also dann die Risikosituation. Ist der Träger zum Beispiel durch Fehlen versicherungsrechtlicher Voraussetzungen insgesamt nicht zuständig, „leitet er den Antrag unverzüglich dem nach seiner Auffassung zuständigen Rehabilitationsträger zu“ (§ 14 Abs. 1 SGB IX). Weiterhin heißt es: „Muss für eine solche Feststellung die Ursache der Behinderung geklärt werden und ist diese Klärung in der Frist [von zwei Wochen] nicht möglich, soll der Antrag unverzüglich dem Rehabilitationsträger zugeleitet werden, der die *Leistung* ohne Rücksicht auf die Ursache der Behinderung erbringt.“ (§ 14 Abs. 1 SGB IX)

Ein mögliches Schnittstellen-Problem kann daraus hervorgehen, dass Anträge an Träger weitergeleitet werden, die ebenfalls insgesamt nicht zuständig sind. Sofern dennoch ein Rehabilitationsbedarf besteht, müsste dann der zugeleitete Träger die *Leistung* finanzieren und erbringen, die nicht seiner Leistungsgruppe angehört. Die Kosten für die *Leistung*

müssen dann jedoch vom eigentlich zuständigen Träger erstattet werden. Zu einem Problem für die Rehabilitand*innen wird dies dann, wenn dadurch keine bedarfsgerechte *Leistung* erbracht wird. Mit dem BTHG besteht jedoch seit Januar 2018 die Möglichkeit, dass auch der zweitangegangene Rehabilitationsträger den Antrag weiterleiten kann – in Rücksprache mit dem dritten Rehabilitationsträger. Eine *Entscheidung* über den Antrag muss im Rahmen einer sog. Turbo-Klärung erfolgen, d.h. die Frist für den dritten Träger beginnt mit dem Antragseingang beim zweitangegangenen Träger (§ 14 Abs. 3 SGB IX).

Die *prozeduralen Vorgaben* zur Weiterleitung von Anträgen aufgrund fehlender Zuständigkeit richten sich also darauf, *Transitionen* zu bearbeiten. Der Wechsel der Rehabilitationsträger geht jedoch nicht aus einem biografischen Übergang oder aus einem Wechsel im Rechtsstatus wie beim Risiko Übergang Schule-Ausbildung hervor, sondern aus der Zuständigkeitsklärung durch die Träger.

Der Wechsel der bearbeitenden Träger birgt die Gefahr, dass zeitliche Lücken trotz vorgegebener Fristen entstehen können, die die Antragsbearbeitung und damit den Beginn der Leistungserbringung verzögern können. Eine *sukzessive Bearbeitung* der Risikosituation lässt sich in Bezug auf die Bedarfserkennung und Zuständigkeitsklärung dahingehend vermuten, dass der zweitangegangene (und ggf. drittangegangene) Träger auf die Prüfung des zuleitenden Trägers aufbauen kann, indem zum Beispiel auf bereits eingereichte Unterlagen der Antragstellenden zurückgegriffen wird. Allerdings bezieht sich dies, anders als bei *Transition* im Übergang Schule-Ausbildung, auf einen Zeitraum vor Beginn der Förderung, nicht auf die Förderung selbst. Es geht also um eine *sukzessive Bearbeitung* bei der Klärung von Zuständigkeiten und Bedarfen vor Beginn der Förderung.

Verantwortung bei mehreren Rehabilitationsträgern

Neben der Weiterleitung von Rehabilitationsanträgen ergeben sich Schnittstellen bei der Bedarfserkennung und Zuständigkeitsklärung, wenn zur *Bearbeitung* der Risikosituation Beiträge unterschiedlicher Rehabilitationsträger benötigt werden. Dementsprechend sind diese komplexen Fälle von den Fällen zu trennen, bei denen das Risiko durch lediglich eine Leistungsgruppe bearbeitet werden kann. Es bleibt also *„eine große Menge von Fällen, die eben diese Dimensionalität gar nicht haben und die wir ganz routiniert und in dem Wissen, dass es das BTHG gibt, trotzdem wie vorher abarbeiten können und das auch machen.“ (RV)*

Im SGB IX-alt wurde für Fälle mit Bedarfen in unterschiedlichen Leistungsgruppen die Regelung formuliert, dass der leistende Rehabilitationsträger dafür verantwortlich ist, „dass die beteiligten Rehabilitationsträger im Benehmen miteinander und in Abstimmung mit den Leistungsberechtigten die […] voraussichtlich erforderlichen Leistungen funktionsbezogen feststellen und schriftlich oder elektronisch so zusammenstellen, dass sie nahtlos ineinandergreifen.“ (§ 10 SGB Abs. 1 IX-alt) Weiterhin hieß es: „Die Leistungen werden entsprechend dem Verlauf der Rehabilitation angepasst und darauf ausgerichtet, den Leistungsberechtigten unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalls […] umfassende Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zügig, wirksam, wirtschaftlich und auf Dauer zu ermöglichen.“ (§ 10 SGB Abs. 1 IX-alt) Darüber hinaus wurde die Vor-

gabe formuliert, dass die Bundesagentur für Arbeit am Rehabilitationsprozess zu beteiligen ist, wenn während der Rehabilitation ein Bedarf an Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben festgestellt wurde (§ 11 SGB IX-alt). Zudem waren und sind die Rehabilitationsträger (und ihre Verbände) dazu angehalten, regionale Arbeitsgemeinschaften „zur gemeinsamen Wahrnehmung [ihrer] Aufgaben zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen" zu bilden (§ 12 Abs. 2 SGB IX-alt, § 25 Abs. 2 SGB IX).

Bereits diesen Vorgaben kann der Anspruch an die Rehabilitationsträger entnommen werden, unterschiedliche Leistungsgruppen miteinander zu verschränken und den Fokus auf die Risikosituation als Ganzes zu richten. Die *prozedurale Vorgabe* zur Koordinierung der *Leistung* im Rahmen der rechtlichen Regelungen richten sich also auf die *Bearbeitung* einer durch *Interferenz* gekennzeichneten Schnittstellen-Konstellation, bei der die Leistungsbereiche unterschiedlicher Träger miteinander verknüpft werden.[33] In der *Prozess*-Dimension wird also die *Diffusions*-Konstellation durch eine *Interferenz* dahingehend überlagert, dass in komplexen Fällen eine *simultane* Bearbeitungsstrategie von unterschiedlichen Trägern erfolgen muss, um letztlich das Teilhabeziel zu erreichen.

Jedoch entsteht unter Berücksichtigung des Interviewmaterials der Eindruck, dass trotz *prozeduraler Vorgaben* die Praxis eher durch die Logik der *Diffusion*-Konstellation gekennzeichnet ist, indem also die Rehabilitationsträger verstärkt der Logik der verteilten Zuständigkeiten für die Leistungsgruppen entsprechend der *Anspruchsvoraussetzungen* folgen und die *Bearbeitung* der Risikosituation eher keiner *simultanen* Bearbeitungsstrategie folgt. Dies lässt sich auch anhand der jeweiligen Antragsformulare erkennen, durch die nur Informationen im Rahmen einzelner Leistungsgruppen erfasst werden. Auch in der Forschungsliteratur wird formuliert, dass die „im SGB IX enthaltenen Bestimmungen zur Kooperation und Koordination der Träger und zur Konvergenz der Leistungen von den Rehabilitationsträgern weitgehend gar nicht oder nur in Teilen umgesetzt [wurden]" (Fuchs, S. 4). Dies lässt sich darauf zurückführen, dass „die Organisation und Gestaltung des Verwaltungsverfahrens zur Bedarfserkennung, Bedarfsermittlung, Begutachtung und zur Teilhabeleistungsplanung weitgehend der Verantwortung und dem Ermessen der Selbstverwaltung und der Träger […] überlassen" (Fuchs, S. 4f.) worden ist. Darüber hinaus lässt sich aus einem Interview ableiten, dass unter den Akteuren in den Trägern auch das Verständnis bestand, im System der Rehabilitation gäbe es keine Vorgaben, die eine trägerübergreifende Zusammenarbeit in den Einzelfällen regeln *(RV)*. In der Folge lag die Verantwortung der *Bearbeitung* des Risikos vor 2018 bei den Antragsteller*innen, einen umfassenden Rehabilitationsbedarf feststellen zu lassen und bewilligte Leistungen aufeinander abzustimmen – sie mussten *„tatsächlich von A nach B rennen" (AA)*. Hier ist ein Schnittstellen-Problem zu vermuten, das sich dadurch auszeichnet, dass die Verantwortung für den Rehabilitationsprozess bei den Rehabilitand*innen lag. Es geht also um eine Verschiebung von Verantwortlichkeiten, wobei die Verantwortung für Fälle nicht von einem Träger auf andere Träger, sondern die Koordinationsverantwortung der Träger auf die Rehabilitand*innen verschoben worden ist.

[33] Der Frage nach der Verbindlichkeit dieser Vorgaben zur Kooperation und Koordination von Trägern gehen Schian und Stähler 2015 nach.

Mit dem BTHG wird wiederholt der gesetzliche Anspruch verbunden, *Leistungen* wie aus einer Hand zu gewähren „und zeitintensive Zuständigkeitskonflikte der Rehabilitationsträger untereinander sowie Doppelbegutachtungen zulasten der Menschen mit Behinderungen“ (Bundesagentur für Arbeit, S. 1) zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund wurden mit der zweiten Reformstufe des BTHG Mechanismen eingeführt, die zwar keine grundlegende Änderung in den Regelungen zur Koordination und Kooperation der Träger beinhalten. Sie enthalten aber eine stärkere Verbindlichkeit zur Umsetzung einer *simultanen* Bearbeitungsstrategie.

Einer dieser Mechanismen setzt am leistenden Rehabilitationsträger an. Sofern der Antrag nicht weitergeleitet werden muss, liegt es beim leistenden Rehabilitationsträger, den Bedarf umfassend festzustellen und die *Leistungen* zu erbringen (§ 14 Abs. 2 SGB IX). Hier lässt sich eine Konkretisierung des vormaligen § 14 Abs. 2 SGB IX-alt zeigen. Darüber hinaus liegt beim leistenden Rehabilitationsträger die Verantwortung, Anträge bzw. Antragsteile an weitere Träger weiterzuleiten, wenn er feststellt, dass weitere *Leistungen* zur Teilhabe – außerhalb des eigenen Leistungsbereichs – zu erbringen sind (§ 15 Abs. 1 SGB IX). Diese Bedeutung eines Trägers als verantwortlichen leistenden Träger wird auch im Expert*innen-Workshop hervorgehoben.

> *„Das ist was, was neu ist. Das halten wir grundsätzlich für richtig, weil das einen der Musketiere eben zum Verantwortlichen macht. Und die Letztverantwortung, ich sage es mal so, die wird man nicht los. Es gibt ausgleichende Konstrukte, […] man kann bestimmte Leistungen einem anderen Träger zuordnen, aber was dann insgesamt zusammenpasst, das muss der leistende Träger, das ist der Begriff, der muss dafür gerade stehen, dass das, was jeder einzelne tut, insgesamt zusammenpasst.“ (EWS)*

Der leistende Träger kann zudem zur umfassenden Feststellung des Rehabilitationsbedarfs andere Träger auffordern, innerhalb einer Zweiwochenfrist über den in ihren Zuständigkeitsbereich liegenden Rehabilitationsbedarf im Einzelfall zu entscheiden. Sonst obliegt es dem leistenden Träger, einen Rehabilitationsbedarf festzustellen (§ 15 Abs. 2 SGB IX).

Eine Überlappung der verteilten Zuständigkeiten, bezogen auf den spezifischen Fall, erfolgt im Rahmen dieses Mechanismus dahingehend, dass der leistende Träger die Verantwortung trägt, eine umfassende Bedarfsermittlung vorzunehmen und bei entsprechenden (antizipierten) Bedarfslagen der Antragsteller*innen andere Träger in die Bedarfserkennung und Zuständigkeitsklärung einzubeziehen. Die sich daraus ergebenen Folgen für die Antragsbearbeitung werden im folgenden Beispiel deutlich:

> *„Das Gesetz verlangt von uns, den Antrag umfassend zu prüfen. So. Wir müssen das also erkennen können, ist da medizinischer Bedarf oder eben Bildungsbedarf, gesellschaftlicher Teilhabebedarf. Und wir sind dann verpflichtet, diesen aufzugreifen und auch diesen zu berücksichtigen, ne? Das heißt, da wirklich ganz konkret den Kontakt zu dem anderen Träger herzustellen. Fachwissen ist letztlich nur im Grenzmaß erforderlich, weil wir grundsätzlich nicht [...] entscheiden, muss der Kunde eine Kur haben? Oder muss der ein bestimmtes medizinisches Hilfsmittel haben? So weit geht das ja nur im Ausnahmefall, wo das dann eben über Experten zentral abgewickelt würde, ne? Aber wir haben, und das hat sich verändert, jetzt*

die Pflicht [...] einmal das zu erkennen und dem nach zu gehen. Das war vorher natürlich lockerer, ne?" (AA)

Jedoch: Wirken mehrere Rehabilitationsträger mit, dann „bewilligen und erbringen [die Träger] die Leistungen nach den für sie jeweils geltenden Leistungsgesetzen im eigenen Namen" (§ 15 Abs. 3 SGB IX). Durch den § 15 SGB IX und durch den leistenden Rehabilitationsträger wurde aber *„das Schnittstellen-Management […] von dem Antragsteller verschoben auf die Leistungsträger" (EWS)* verlagert. Dadurch lässt sich von einer Förderlinie ausgehen, wonach sich die Träger in ihrer Zuständigkeit auf den Fall an der Risikosituation als Ganzes ausrichten und nicht mehr an den einzelnen Leistungsgruppen. Der Fokus des Verantwortungsbereichs verschiebt sich also bei den Trägern von der Leistungsgruppe auf den konkreten Fall bzw. auf die Risikosituation. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass der § 11 SGB IX-alt in der neuen Fassung erweitert wurde (§ 10 SGB IX). Danach muss der zuständige Träger während der medizinischen Rehabilitation nicht nur prüfen, ob durch eine LTA die Erwerbsfähigkeit gebessert werden kann. Der Träger hat nunmehr auch auf eine Antragstellung hinzuwirken und „ungeachtet [der] Zuständigkeit für *Leistungen* zur Teilhabe am Arbeitsleben entgegenzunehmen" (§ 10 Abs. 4 SGB IX). Hier wird also eine *simultane* Bearbeitungsstrategie gefordert.

Grundlage dafür, dass die beteiligten Träger entsprechend ihrer Leistungsgesetze die Anträge bewilligen und *Leistungen* erbringen, ist die Erstellung eines Teilhabeplans. Durch Regelungen zu diesem Teilhabeplan werden die Regelungen zur Koordination und Kooperation der Träger konkretisiert und abweichungsfest gemacht. In dem Teilhabeplan sind folgende Punkte festzuhalten:

1. Die erforderlichen Feststellungen wurden nach allen in Betracht kommenden Leistungsgesetzen von den zuständigen Rehabilitationsträgern getroffen.
2. Auf Grundlage des Teilhabeplans wird eine Leistungserbringung durch die nach den jeweiligen Leistungsgesetzen zuständigen Rehabilitationsträgern sichergestellt.
3. Die Leistungsberechtigten widersprechen nicht der nach Zuständigkeiten getrennten Leistungsbewilligung und Leistungserbringung. (§ 15 Abs. 3 SGB IX)

In die Regelungen zum Teilhabeplan (§ 19 SGB IX) werden Teile aus dem § 10 SGB IX-alt (Koordinierung von *Leistungen*) aufgenommen. Auch im § 19 Abs. 1 SGB IX ist der leistende Träger dafür verantwortlich, die erforderlichen *Leistungen* mit den Trägern und mit den Rehabilitand*innen aufeinander abzustimmen und festzuhalten. Dafür soll der Teilhabeplan erstellt werden (§ 19 Abs. 2 SGB IX; Inhalte in Übersicht 11). Der Teilhabeplan soll von den Trägern an den entsprechenden Rehabilitationsverlauf angepasst und bei der *Entscheidung* über den Antrag zu Grunde gelegt werden (§ 19 Abs. 3, 4 SGB IX).

Übersicht 11: Inhalte des Teilhabeplans

„Der Teilhabeplan dokumentiert

1. den Tag des Antragseingangs beim leistenden Rehabilitationsträger und das Ergebnis der Zuständigkeitsklärung und Beteiligung nach den §§ 14 und 15,
2. die Feststellungen über den individuellen Rehabilitationsbedarf auf Grundlage der Bedarfsermittlung nach § 13,
3. die zur individuellen Bedarfsermittlung nach § 13 eingesetzten Instrumente,
4. die gutachterliche Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit nach § 54,
5. die Einbeziehung von Diensten und Einrichtungen bei der Leistungserbringung,
6. erreichbare und überprüfbare Teilhabeziele und deren Fortschreibung,
7. die Berücksichtigung des Wunsch- und Wahlrechts nach § 8, insbesondere im Hinblick auf die Ausführung von *Leistungen* durch ein Persönliches Budget,
8. die Dokumentation der einvernehmlichen, umfassenden und trägerübergreifenden Feststellung des Rehabilitationsbedarfs in den Fällen nach § 15 Absatz 3 Satz 1,
9. die Ergebnisse der Teilhabeplankonferenz nach § 20,
10. die Erkenntnisse aus den Mitteilungen der nach § 22 einbezogenen anderen öffentlichen Stellen und
11. die besonderen Belange pflegender Angehöriger bei der Erbringung von *Leistungen* der medizinischen Rehabilitation.“ (§ 19 Abs. 2 SGB IX)

Dass durch das BTHG verstärkt *simultane* Förderstrategien einer *Interferenz*-Konstellation implementiert werden sollen, lässt sich auch der Regelung zur Teilhabeplankonferenz § 20 SGB IX entnehmen. Hiernach kann der verantwortliche Rehabilitationsträger mit Zustimmung der Antragsteller*innen „zur gemeinsamen Beratung der Feststellungen zum Rehabilitationsbedarf eine Teilhabeplankonferenz durchführen.“ (§ 20 Abs. 1 SGB IX) Die Durchführung der Teilhabeplankonferenz kann von den Trägern, Jobcentern und von den Leistungsberechtigen vorgeschlagen werden. Dem Vorschlag zur Teilhabeplankonferenz muss nicht gefolgt werden, wenn der Rehabilitationsbedarf schriftlich zu ermitteln ist, wenn der Leistungsumfang unverhältnismäßig zur Durchführung ist oder wenn keine Einwilligung des/der Leistungsberechtigen erfolgt (§ 20 Abs. 1 SGB IX).

Der zweite Mechanismus, durch den die *Interferenz*-Konstellation die *Diffusion* in der Praxis überlagert, kann auf die Regelungen zu den Erstattungsansprüchen zurückgeführt werden. Hierbei stehen die auf Koordination und Kooperation zielende *prozedurale Vorgaben* nur mittelbar im Vordergrund. Es sind vielmehr Vorgaben zu den Folgen, wenn *Leistungen* der beteiligten Rehabilitationsträger durch den leistenden Rehabilitationsträger erbracht werden müssen oder wenn Fristen überschritten werden. Erstattungsansprüche bestehen zum einen zwischen den Rehabilitationsträgern (§ 16 SGB IX) untereinander und zum anderen zwischen Rehabilitand*innen und Trägern bei selbstbeschafften *Leistungen* (§ 18 SGB IX).

Im ersten Fall erstatten die beteiligten Rehabilitationsträger – sofern ein entsprechender Bedarf bei den Rehabilitand*innen vorliegt – die Aufwendungen für *Leistungen*, wenn sie durch den leistenden Rehabilitationsträger erbracht wurden (§ 16 Abs. 2 SGB IX). Er-

stattet werden auch die *Leistungen*, wenn der beteiligte Rehabilitationsträger keine Feststellung vorgenommen oder über den Antrag nicht rechtzeitig entschieden hat (§ 16 Abs. 2 SGB IX).

Die Frist zur *Bearbeitung* von Anträgen ist gegenüber den Antragsteller*innen ebenfalls einzuhalten. Diese beträgt sechs Wochen, bzw. zwei Monate, wenn eine Teilhabeplankonferenz durchgeführt wird (§ 18 Abs. 4 SGB IX). Sollten die Träger die Fristen unbegründet nicht einhalten, gelten die beantragten *Leistungen* als genehmigt. „Beschaffen sich Leistungsberechtigte eine als genehmigt geltende *Leistung* selbst, ist der leistende Rehabilitationsträger zur Erstattung der Aufwendungen für selbstbeschaffte *Leistungen* verpflichtet." (§ 18 Abs. 3f. SGB IX) Bereits nach § 15 Abs. 1 SGB IX-alt bestanden Erstattungsansprüche gegenüber den Leistungsberechtigten, sofern diese erst „nach Ablauf der Frist dem Rehabilitationsträger eine angemessene Frist [gesetzt haben] und dabei erklär[t]en, dass sie sich nach Ablauf [dieser gesetzten] Frist die erforderliche *Leistung* selbst beschaffen." Mit dem BTHG gelten *Leistungen* dagegen bereits mit dem Fristende als genehmigt; es wird keine erneute Frist durch die Antragsteller*innen gesetzt. Die Erstattung von selbstbeschafften *Leistungen* betrifft auch den leistenden Rehabilitationsträger, wenn weitere Träger nach § 15 SGB IX beteiligt sind. Dann erstattet der leistende Rehabilitationsträger die Aufwendungen für die selbstbeschafften *Leistungen*. Der verantwortliche Träger kann dann einen Ausgleich von den beteiligten Trägern verlangen (§ 16 Abs. 5 SGB IX).

> *„Ich bin ja nach wie vor als leistender Träger zuständig für die Gesamtkoordinierung und praktisches Problem, ich behalte die Verantwortung, obgleich ich nicht viel tun kann, ob er Splittingadressat die Leistung auch wirklich erbringt. [W]ir leiten was weiter zur Eingliederungshilfe und die erbringen die Leistungen zur sozialen Teilhabe nicht, als Beispiel, dann kann der [Rehabilitand] sich das selbst beschaffen […] und kann sich die Kosten dafür nicht von dem, der geschlafen hat, wieder holen, sondern von dem leistenden Reha-Träger, der dann informell sich darum kümmern muss. Also man ist eigentlich einerseits machtlos und kann sich hinterher mehr auf das Geld konzentrieren, um das wiederzubekommen. Also sagen wir mal so, keiner will, dass solche Fälle eintreten, das ist völlig klar. Es ist auch klar, dass […] ein gewisser Sanktionspanzer da drum sein muss, um das besser hinzukriegen." (EWS)*

Die Erstattungsansprüche verstärken also eine Umsetzung *simultaner* Förderstrategien dahingehend, dass alle sich zu beteiligenden Rehabilitationsträger die Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit abgestimmt bearbeiten sollen. Dass sich hieraus verstärkte Aktivtäten zur Arbeit an einer *Interferenz*-Schnittstelle ergeben, legen Ausführungen der Träger nahe, aus denen eine ablehnende Haltung gegenüber Erstattungsansprüchen hervorgeht.

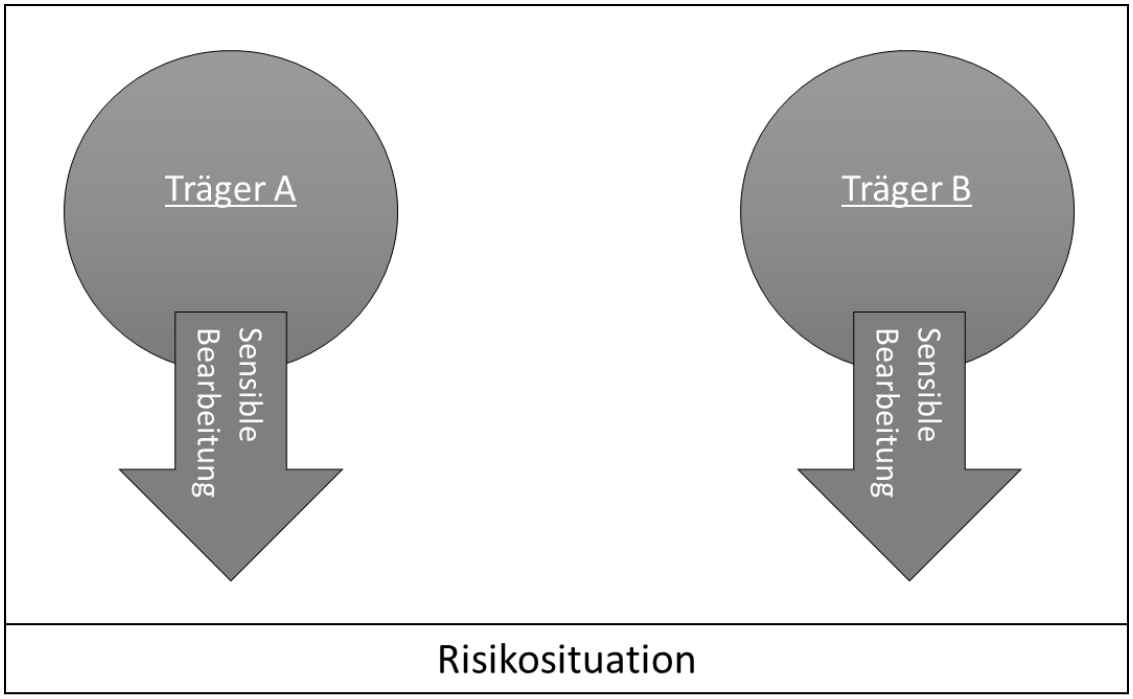
Zusammengenommen lässt sich anhand der *Prozess*-Dimension eine *Transition* als Schnittstelle zeigen, die noch vor der Bedarfsfeststellung liegt. Bestehen jedoch komplexe Bedarfslagen, wodurch mehrere Rehabilitationsträger an der *Bearbeitung* der Risikosituation zu beteiligen sind, dann lässt sich eine *Interferenz* identifizieren, also eine Schnittstellen-Konstellation, bei der die Verantwortung für die *Bearbeitung* einer individuellen Risikosituation bei unterschiedlichen Träger verschiedener Rechtskreise liegt.

Durch das BTHG sollen *simultane* Förderstrategien auch in der Praxis besser zum Tragen kommen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die *Interferenz*-Konstellation die *Diffusions*-Konstellation, also die verteilten Zuständigkeiten, die in den *Strukturen* der *Rahmenbedingungen* deutlich geworden sind, überlagert. Daher gilt es mit Blick auf die Wirkungskette zur *Meso*- und *Mikroebene* zu berücksichtigen, wie sich diese Regelungen im Hinblick auf die Arbeit an Schnittstellen in der entsprechenden Konstellation niederschlagen.

4.2.3 Zwischenfazit

Ist die Erwerbsfähigkeit aus gesundheitlichen Gründen gefährdet, geht es um einen Erhalt oder eine Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit mit dem Ziel, eine Erwerbsarbeit wieder aufzunehmen oder zu behalten. Dieses Ziel kann durch eine Rehabilitation erreicht werden. Im SGB IX geht dies mit einem umfassenden Teilhabeziel einher, was jedoch nicht von einer eigenen *Organisation* implementiert wird; die Umsetzung der Rehabilitation liegt in der Zuständigkeit von Trägerinstitutionen aus unterschiedlichen Rechtskreisen, die auf Basis ihrer jeweiligen rechtlichen Grundlagen jeweils spezifische Ziele verfolgen. Durch diese verteilte Zuständigkeit auf *Organisationen* verschiedener Politikfelder lässt sich die *Bearbeitung* der Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit durch die Schnittstellen-Konstellation *Diffusion* kennzeichnen (Abbildung 4). Der Erhalt der Erwerbsfähigkeit durch Rehabilitation lässt sich als Kernthema im Hinblick auf den Aktivierungsanspruch und die Ausrichtung auf die berufliche Eingliederung in der Arbeitsförderung identifizieren. Aber auch bei den Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung, die dem Politikfeld Alterssicherung zuzuordnen sind, werden Ziele im SGB VI formuliert (zum Beispiel den Auswirkungen von Krankheit auf die Erwerbsfähigkeit entgegenzuwirken, Vermeidung eines vorzeitigen Ausscheidens), die mit dem Kernthema der Arbeitsförderung komplementär sind: Die Erhaltung oder Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit bzw. die Vermeidung des Bezugs von Erwerbsminderungsrente reicht zwar für die Arbeitsmarktintegration nicht aus, ist aber eine zentrale Voraussetzung für sie. Sowohl die Sicherung mit der Erwerbsfähigkeit als auch die Förderung der Arbeitsmarktorganisationen sollen damit der Umsetzung des Teilhabeziels des SGB IX dienen. Ausgehend von den Überlegungen zur Typisierung von Schnittstellen-Konstellationen lässt sich hier das Schnittstellen-Problem vermuten, dass bei der *Bearbeitung* der Risiko-Situation nicht unbedingt das Teilhabeziel entsprechend des SGB IX im Vordergrund steht, sondern vielmehr die Ziele der einzelnen *Trägerorganisationen*.

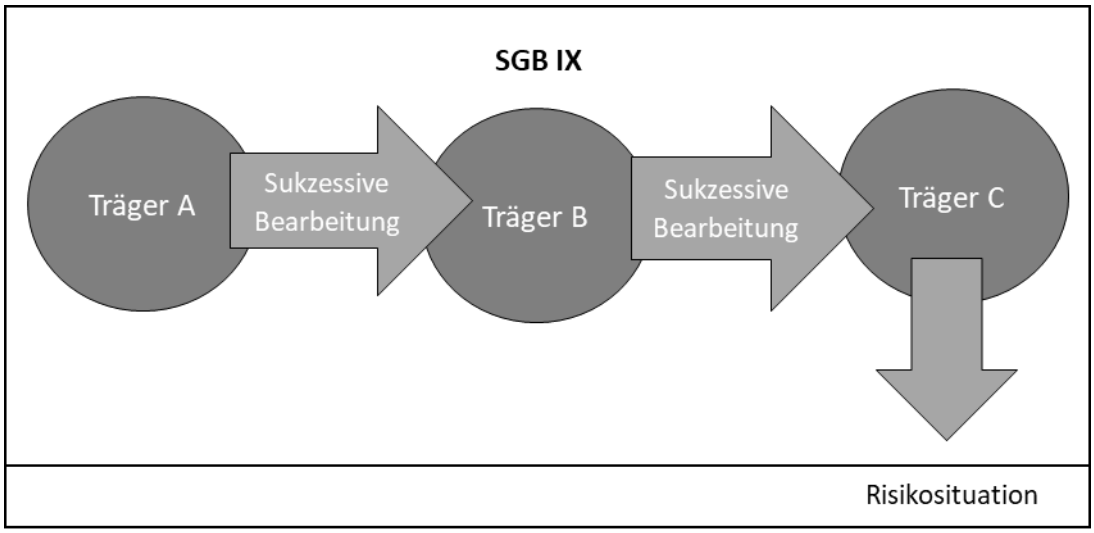
Abbildung 4: Diffusions-Konstellation bei der Bearbeitung der Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit



Quelle: eigene Darstellung.

Ausgehend von den rechtlichen *Rahmenbedingungen* zum Zusammenwirken der einzelnen Träger lässt sich eine *Transition* im Rahmen der Zuständigkeitsklärung ableiten. Die *Transition* besteht in einem Wechsel der zuständigen *Organisation*, wobei die Verantwortung für die *Bearbeitung* der Risikosituation von einer auf die andere *Organisation* übergeht. Diese Schnittstellen-Konstellation ergibt sich bei der Weiterleitung von Anträgen. Dabei ist der angeschriebene Träger nicht zuständig, zum Beispiel, wenn die *Leistungen* vom angeschriebenen Träger nicht angeboten werden oder die *Anspruchsvoraussetzungen* durch die Adressat*innen nicht erfüllt werden. Dieser Träger muss dann den Rehabilitationsantrag an einen Träger weiterleiten, den er für verantwortlich hält. In der Regel sind zwei Träger an der *Transition* beteiligt; der Antrag kann seit 1.1.2018 aber auch an einen dritten Träger weitergeleitet werden (Abbildung 5). Durch die *Transition* soll ein Antrag dem Rehabilitationsträger zugeleitet werden, der die beantragten *Leistungen* erbringt und bei dem die Antragsteller*innen die *Anspruchsvoraussetzungen* für die *Leistungen* potenziell erfüllen.

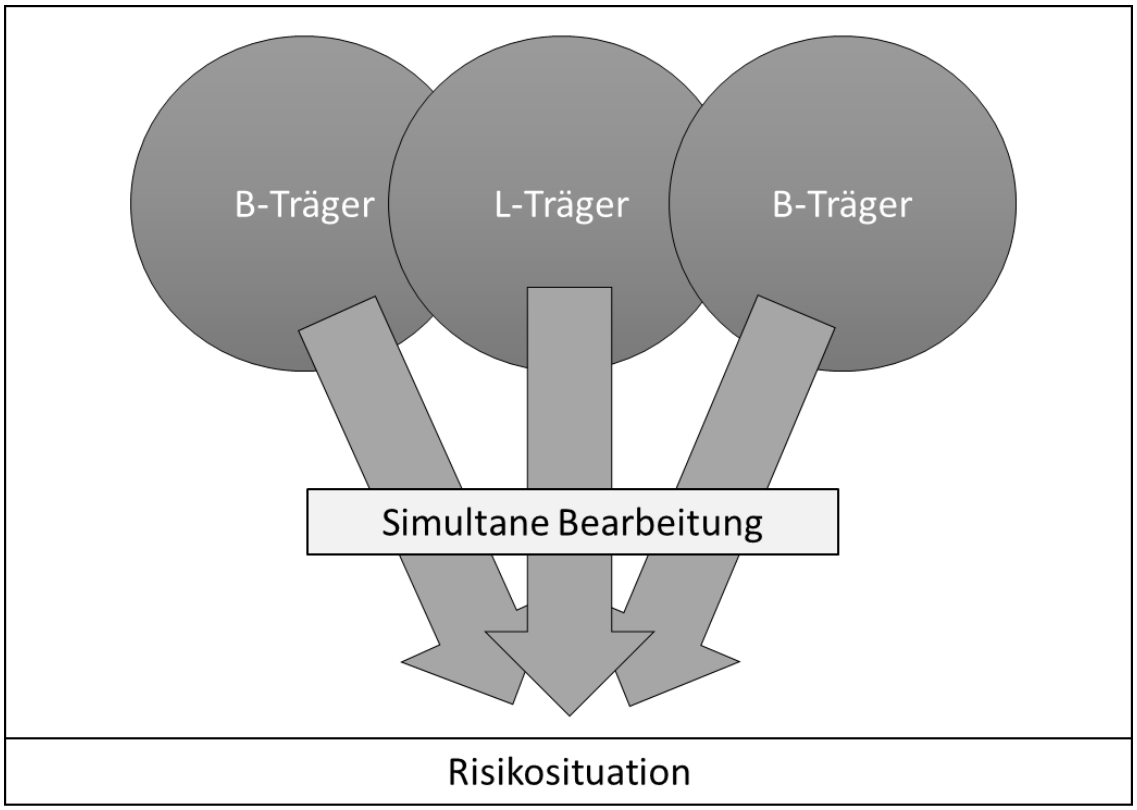
Abbildung 5: Transitions-Konstellation bei der Bearbeitung der Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit



Quelle: eigene Darstellung. Träger A, B und C bezeichnen den Rehabilitationsträger.

Eine *Interferenz*-Konstellation besteht dann, wenn mögliche Rehabilitationsbedarfe aus Leistungsgruppen verschiedener Träger vorliegen bzw. durch die Beteiligung mehrerer Rehabilitationsträger gedeckt werden können. Die Verantwortung für die *Bearbeitung* einer individuellen Risikosituation liegt also bei mehreren *Organisationen* unterschiedlicher Rechtskreise. Bereits im alten SGB IX gab es bis Ende 2017 Regelungen, die in Fällen mit komplexen Bedarfen auf ein Zusammenwirken der Träger zielten. Die Träger konzentrierten sich in der Praxis dagegen verstärkt auf die einzelnen Leistungsgruppen bei der Rehabilitation. Mit dem BTHG wurden dann Mechanismen eingeführt, die die Ansprüche an eine Koordination und Kooperation konkretisieren und abweichungsfest machen sollen, indem der Fokus auf die *Bearbeitung* der Risikosituation als Ganze gelegt wurde. Diese Mechanismen zeigen sich in der neuen Rolle des leistenden Rehabilitationsträgers und in den Erstattungsansprüchen. Vor der zweiten Reformstufe lag die Verantwortung der Koordination von *Leistungen* in der Praxis bei den Adressat*innen (Problemverschiebung von den Trägern auf die Adressat*innen), weil sich die Träger auf die einzelnen Leistungsbereiche entsprechend ihrer jeweiligen Zuständigkeiten konzentrierten. Dadurch spielte das übergeordnete Ziel – Teilhabe durch Überwindung der gefährdeten Erwerbsfähigkeit – keine oder nur eine untergeordnete Rolle in der Bedarfsermittlung und Zuständigkeitsklärung. Auf der Grundlage der veränderten *prozeduralen Vorgaben* durch das BTHG lässt sich dagegen der Anspruch auf eine *simultane* Bearbeitungsstrategie in der Praxis ableiten (Abbildung 6).

Abbildung 6: Interferenz-Konstellation bei der Bearbeitung der Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit



Quelle: eigene Darstellung. L-Träger bezeichnet den leistenden Träger, B-Träger bezeichnet die zu beteiligenden Träger.

In der weitergehenden Analyse der *Meso-* und *Mikroebene* werden die Veränderungen bei der Arbeit an Schnittstellen, die mit der zweiten Reformstufe des BTHG zusammenhängen, immer wieder aufgegriffen. Die Wirkungen werden sich insbesondere auf der *Mikroebene* zeigen. Zum Teil sind diese Wirkungen auch über diese *Mesoebene* vermittelt, die zunächst näher dargestellt wird.

4.3 Mesoebene: Organisationsale Arrangements

Zu den *Strukturen* auf der *Mesoebene* gehört zunächst das Spektrum der *Organisationen*, die an der *Bearbeitung* von Schnittstellen bei der Zuständigkeitsklärung und Bedarfsfeststellung beteiligt sind bzw. sein können. Die *Organisationen* sind durch die *Rahmenbedingungen* mit spezifischen Zielen und Aufgaben *(Kompetenzzuweisung)* versehen. Darüber hinaus werden *Vernetzungsstrukturen* und *Gremien/Runde Tische* als Teile der *Struktur* von *organisationalen Arrangements* zwischen den Trägern näher betrachtet. Bei den *Prozessen* stehen *Verfahrensregelungen* zwischen den Rehabilitationsträgern im Vordergrund; die *Planung von Programmen* spielt im Hinblick auf die *Bearbeitung* des Risikos der gefährdeten Erwerbsfähigkeit dagegen in den Interviews keine Rolle.

4.3.1 Strukturen

Im Folgenden wird auf die *Struktur*-Kategorien der *organisationalen Arrangements* eingegangen. Dazu werden zunächst die *Organisationen* der Rehabilitationsträger näher betrachtet: Träger der gesetzlichen Rentenversicherung und Bundesagentur für Arbeit. In diesem Zusammenhang soll auch nochmal auf die Rolle des leistenden Rehabilitationsträgers bei der *Interferenz*-Konstellation eingegangen werden. Daran anschließend werden die Ergebnisse zu den *Vernetzungsstrukturen* und *Gremien*/*Runde Tische* vorgestellt.

	Organisationale Arrangements
Strukturen	**Organisationen**
	Vernetzungsstrukturen
	Gremien/Runde Tische
Prozesse	*Kooperations-vereinbarung*
	Verfahrensregelungen
	Planung von Programmen

Organisationen

Die Träger der Gesetzlichen Rentenversicherung und die Bundesagentur für Arbeit sind staatliche *Behörden*. Die beiden Rehabilitationsträger bedienen nicht nur unterschiedliche Rechtskreise mit je spezifischen *Anspruchsvoraussetzungen* zu den *Leistungen*. Im Vergleich zueinander zeichnen sie sich zudem durch unterschiedliche *Strukturen* mit entsprechend differenzierter lokaler Verortung aus.

Die Gesetzliche Rentenversicherung umfasst 14 regionale Rentenversicherungsträger. Daneben agieren auf der Bundesebene die Deutsche Rentenversicherung Bund und die Knappschaft-Bahn-See. Die Deutsche Rentenversicherung Bund hat eine Doppelfunktion: Zum einen ist sie Rehabilitationsträger wie die regionalen Träger der Gesetzlichen Rentenversicherung, zum anderen vertritt sie die Gesetzliche Rentenversicherung als Gesamtheit und „nimmt auch die Grundsatz- und Querschnittsaufgaben und die gemeinsamen Angelegenheiten der Träger der Rentenversicherung wahr“ (§ 125 Abs. 2 SGB VI). Welcher Träger für die Antragsteller*innen zuständig ist, kann sich aus dem Wohnort, gewöhnlichen Aufenthalt, Beschäftigungsort und Tätigkeitsort (Regionalträger) oder aus dem Berufsstand (Knappschaft-Bahn-See) ergeben (§ 129 Abs. 1 SGB VI). Seit 2005 werden neuversicherte Arbeitnehmer*innen durch die Datenstelle der Rentenversicherung über das Zufallsprinzip der Rentenversicherung Bund oder einem Regionalträger zugeordnet (Bäcker und Kistler 2016). Die Rentenversicherung kann auf ein eigenes Netz an medizinischen Rehabilitationseinrichtungen zurückgreifen. Darüber hinaus gibt es Berufsförderungswerke in öffentlicher oder privater Trägerschaft, deren Schwerpunkt auf der beruflichen Aus- und Weiterbildung von Erwachsenen liegt, die aus gesundheitlichen Gründen die vorangegangene Beschäftigung nicht mehr ausüben können.

Die Bundesagentur für Arbeit ist auf der obersten Verwaltungsebene (Bund) angesiedelt. Auf der mittleren Verwaltungsebene agieren zehn Regionaldirektionen: „Die Regionaldirektionen tragen Verantwortung für den Erfolg der regionalen Arbeitsmarktpolitik.“

(§ 367 Abs. 3 SGB III) Auf der lokalen Ebene gibt es 156 Agenturen für Arbeit mit etwa 600 Verwaltungsstellen.

Bei einer Gegenüberstellung der Träger der Rentenversicherung und Arbeitsförderung werden neben der regionalen Verortung weitere Unterschiede deutlich. Hervorzuheben ist die Beziehung der einzelnen *Trägerorganisationen* innerhalb eines Rechtskreises: Bei den Trägern der Gesetzlichen Rentenversicherung liegt eine koordinierte Beziehung, insbesondere durch die Deutsche Rentenversicherung Bund vor. Demgegenüber lässt sich die Organisation der Arbeitsverwaltung/Arbeitsförderung als zentralistisch beschreiben (Übersicht 12).

Übersicht 12: Ausgewählte Strukturmerkmale der Gesetzlichen Rentenversicherung und der Arbeitslosenversicherung

	Rentenversicherung	**Arbeitsagentur**
Organisation	14 Träger mit regionaler Zuständigkeit, 2 Träger mit bundesweiter Zuständigkeit	Bundesagentur mit einer Zentrale, 10 Regionaldirektionen, 156 Agenturbezirken und ca. 600 Dienststellen
Governance	Selbstverwaltung von Arbeitgebern und Versicherten	Drittelparitätisch durch Vertreter*innen von Arbeitnehmer*innen, Arbeitgebern und Gebietskörperschaften besetzt
Anzahl der Beschäftigten	ca. 30.000 (Schätzungen auf Grundlage des Verhältnisses von Angestellten zu Versicherten ausgewählter RV)	96.100 in Vollzeitäquivalenten
Beziehung der Träger eines Rechtskreises untereinander	Stark koordiniert (v.a. durch Deutsche Rentenversicherung Bund); Benchmarking	Zentralistisch, interne Benchmarkings

Quelle: Brussig 2017; Bundesagentur für Arbeit 2019: 94; eigene Darstellung.

Bei den *prozeduralen Vorgaben* wurde die Bedeutung des leistenden Rehabilitationsträgers in der *Interferenz*-Konstellation herausgearbeitet. Auf der *Mesoebene* hat der leistende Träger demnach auch die Aufgabe, andere Träger am Rehabilitationsprozess zu beteiligen. In diesem Zusammenhang ergeben sich Herausforderungen bei der *Bearbeitung* der Risikosituation, da die *Organisationen* der Träger regional unterschiedlich aufgestellt und verortet sein. Durch diese regionale Verortung auch anderer Rehabilitationsträger mit entsprechender Zuteilung der Adressat*innen entstehen die Herausforderungen bei der Arbeit an Schnittstellen dann, wenn die Träger nicht in innerhalb derselben Region agieren. Die Beteiligung weiterer Träger durch den leistenden Rehabilitationsträger und damit verbundene Abstimmungsprozesse können dadurch erschwert werden. Was die differenzierte regionale Verortung der Träger für den Einzelfall bedeuten kann, zeigt der folgende Interviewausschnitt:

> *„Da [ist] ein Mensch, der braucht eine Leistung von seiner Betriebskrankenkasse und von einem Regionalträger einer Rentenversicherung. Und was ist, in dem Fall, das nur als Konstrukt, und irgendwie hat dann auch die Eingliederungshilfe mit zu tun. Dann sitzt eine Betriebskrankenkasse eventuell da, wo er früher mal gearbeitet hat an dem Wohnort. Er wohnt in Bayern, dann ist die Eingliederungshilfe zuständig und dann gibt es noch die Regionalträger der DRV[34] [Region], die diesen Bereich abdeckt. Wie sollen diese drei Organisationen sich in Bezug auf die Bedarfe dieser Personen zukünftig miteinander abstimmen? Da steht jede Organisationslogik erstmal im Weg. Es gibt Träger, die sind bundesweit aufgestellt, es gibt Träger, die sind regional. […] Es gibt keine trägerbereichsübergreifende Logik, die die Summe dieser Einzelentwicklung zusammenhält." (EWS)*

Der unterschiedliche Aufbau in Bezug auf die regionale Verteilung der Träger trägt aus Sicht der AA dazu bei, wie leicht bzw. wie schwer auf der *Mesoebene* Ansprechpartner*innen im Rahmen der *Bearbeitung* von Fällen identifiziert werden können. Die Identifikation von Ansprechpartner*innen bei den Krankenkassen wird beispielsweise als schwierig dargestellt, weil es im Vergleich zu den Rententrägern (i.d.R. ein Regionalträger oder die Deutsche Rentenversicherung Bund) mehrere mögliche Träger für bestimmte Leistungsgruppen gibt, deren Sitz z.T. den Beteiligten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung oder der Arbeitsverwaltung noch unklar ist und erst aufwendig recherchiert werden muss.

> *„Also ich sage mal, bei so Trägern, wie der Rentenversicherung ist es natürlich klarer, wer der Ansprechpartner ist, weil da haben wir in [Stadt] jetzt tatsächlich eigentlich nur hauptsächlich zwei [Rehabilitationsträger], da hatten wir vorher auch schon Ansprechpartner. Da hat sich jetzt nicht so viel geändert. Schwieriger ist natürlich bei den Krankenkassen, weil es einfach so viele gibt. Also das ist einfach schon die Problematik, da muss ich erst einmal rausfinden, welche Krankenkasse ist zuständig, wo hat die ihren Sitz und wer ist dann dafür zuständig. Das ist ein bisschen sperrig." (AA)*

Dabei obliegt es dem leistenden Rehabilitationsträger, den Kontakt zu anderen Trägern zu suchen und aufzubauen, was beispielsweise durch die große Anzahl der gesetzlichen Krankenversicherungen erschwert wird, während bei der Gesetzlichen Rentenversicherung nur die DRV Bund, ein Regionalträger oder die Knappschaft-Bahn-See zuständig sein können. Die Arbeit an der Schnittstelle zwischen dem leistenden Träger und den zu beteiligenden Trägern wird also durch Anzahl der möglichen Akteure und deren Sichtbarkeit für den leistenden Träger beeinflusst; eine große Anzahl an Akteuren wie bei der gesetzlichen Krankenversicherung erschwert die Arbeit an einer *Interferenz*-Schnittstelle, während eine kleine Anzahl möglicher Kontakte der zu beteiligenden Träger als einfacher aufgefasst wird.

Vernetzungsstrukturen

Mit *Vernetzungsstrukturen* werden Organisationseinheiten bezeichnet, die trägerübergreifende Verfahren erarbeiten, unterstützen oder umsetzen. In diesem Zusammenhang

[34] Deutsche Rentenversicherung

ist die Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation e.V. (BAR) als *Vernetzungsstruktur* zu nennen. Mitglieder der BAR e.V. sind neben der Rentenversicherung Bund und der Bundesagentur für Arbeit auch Krankenkassenverbände und die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (u.a.) (BAR e.V. 2013). Die BAR e.V. agiert nicht nur trägerübergreifend, sie wirkt auch auf eine Zusammenarbeit der Träger hin. Dabei werden insbesondere allgemeine, strukturelle Fragen zur Zusammenarbeit der Träger bearbeitet, wie die Arbeit an den Schnittstellen zu gestalten ist bzw. gestaltet werden sollte. Fallspezifische Themen werden nicht behandelt *(RV)*. Dennoch bietet die BAR e.V. weitergehende Orientierungen für die Rehabilitationsträger an, um die Arbeit an den Schnittstellen aller Konstellationen auf der Ebene der *Bearbeitung* von Fällen zu gestalten. Darüber hinaus erarbeitet die BAR e.V. Instrumente, die die Rehabilitationsträger in ihrer Arbeit nutzen können und die auf eine Standardisierung hinwirken sollen (zum Beispiel einen Mustervordruck Teilhabeplanung).

Darüber hinaus stellten die Gemeinsamen Servicestellen der Rehabilitationsträger nach § 22 SGB IX-alt eine *Vernetzungsstruktur* dar. Sie sollten für die Adressat*innen trägerübergreifend beratend und unterstützend tätig werden, u.a. an der Koordination und in der Vermittlung zwischen mehreren Rehabilitationsträgern mitwirken. Dementsprechend wird auch hier wieder deutlich, dass schon vor dem BTHG der Anspruch bestand, die verteilten Zuständigkeiten der Träger bzw. ihre *Leistungen* miteinander zu verschränken. Aber auch die Probleme, die sich aus der den Antragsteller*innen zugeschriebenen Verantwortung ergeben, eine bedarfsgerechte *Leistung* zu akquirieren und zu koordinieren, hätten durch die Gemeinsamen Servicestellen bearbeitet werden können. Aus den Interviews geht jedoch eine eher ablehnende Haltung der Träger gegenüber den gemeinsamen Servicestellen hervor: „*Die meisten Träger haben sich geweigert, das zu machen.“ (RV)* Es gibt aber auch Rentenversicherungsträger, die, obwohl sich andere Träger nicht durch personelle und finanzielle Ressourcen aktiv an der Gemeinsamen Servicestelle beteiligten, selbst eine Servicestelle organisierten und finanzierten *(RV)*:

> *„Dass also die Träger eine gemeinsame Servicestelle für schwierige Reha-Fälle machen sollen, sie dort abstimmen et cetera. Wir haben das ernst genommen und haben dann auch in jedem Regionalzentrum […] eine gemeinsame Servicestelle gegründet. Und da die anderen Träger zwar mitmachen wollten, aber nur, wie soll ich sagen, mental, ohne körperliche Anwesenheit, und auch nichts zahlen wollten, haben wir die gesamten Kosten auch übernommen und haben das also selber betrieben.“ (RV)*

Die Gemeinsamen Servicestellen wurden nunmehr abgeschafft. Stattdessen soll eine ergänzende unabhängige Teilhabeberatung (§ 32 SGB IX) etabliert werden, die durch Bundesmittel (und nicht durch Mittel der Träger) finanziert wird.

Gremien/Runde Tische

Durch die dritte Kategorie *Gremien/Runde Tische* der *organisationalen Arrangements* wird eine *Struktur* des Austauschs der Träger untereinander beschrieben. *Gremien* bezeichnen Orte, an denen sich die *Organisationen* über allgemeine Verfahren und Beschlüsse zur Zusammenarbeit austauschen. Dagegen beziehen sich die *Runden Tische* eher auf Möglichkeiten eines Austauschs zwischen den Trägern zu einer fallbezogenen

Bearbeitung der Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit. Allerdings variiert der Sprachgebrauch in der Praxis, und die genannten Funktionen überschneiden sich, so dass keine eindeutige Abgrenzung möglich ist.

Die *Gremien/Runden Tische* beruhen auf etablierten *Strukturen* der Zusammenarbeit zwischen den Rehabilitationsträgern. Diese *Strukturen* werden nicht nur dazu genutzt, um sich auszutauschen – auch zu Veränderungen, die sich aus dem BTHG ergeben *(RV)* – sondern auch, um Vereinbarungen zum Beispiel über *Verfahrensregelungen* zu treffen. Bei den Trägern wird mit den *Gremien/Runden Tischen* grundsätzlich das Ziel verbunden, *„gemeinsame Lösungen zu finden zu verschiedenen gesetzlichen Regelungen" (RV).*

Im Hinblick auf die Rehabilitationsträger können *Gremien/Runde Tische* auf einer überregionalen Ebene und auf der lokalen Ebene identifiziert werden. Auf der überregionalen Ebene setzen sie sich sowohl aus Vertreter*innen der Rehabilitationsträger unterschiedlicher Rechtskreise als auch aus Vertreter*innen der *Trägerorganisationen* eines Rechtskreises zusammen. An diesem Austausch ist in der Regel die Leitungsebene beteiligt. Die Arbeit in überregionalen *Gremien*, an denen nur die Träger der Gesetzlichen Rentenversicherung beteiligt sind, zielen darauf, dass die Versicherten von allen Rentenversicherungsträgern gleichbehandelt werden; hierbei kommt insbesondere der koordinierende Aufbau der Rentenversicherung zum Tragen, da die Verfahren untereinander abgestimmt werden müssen. Dementsprechend werden

> *„gemeinsam rechtliche Empfehlungen, Arbeitsanweisungen und so weiter erarbeitet, in bundesweiten Gremien. Und da gibt es auch verschiedene Stufen. Es gibt so die Gremien, die wirklich so arbeiten, und dann die Gremien, die abstimmen, die Entscheidungen treffen" (RV).*

Die Abstimmungsprozesse beziehen sich dabei nicht auf einzelne Fälle; vielmehr werden die einzelnen Fälle genutzt, um sich übergreifend über die Regelungen zu beraten und die Fälle rechtlich zu bewerten *(RV)*. Besonders aus der zweiten Reformstufe des BTHG ergaben sich viele Fragen, die zu einer bundesweiten Abstimmung in der Rentenversicherung gebracht wurden. Die daraus folgenden Beschlüsse werden schließlich wieder den Regionalträgern und darüber der Fallbearbeitung zurückgespielt *(RV)*.

Im Vergleich zur Rentenversicherung scheinen bei der Arbeitsverwaltung weniger Abstimmungsprozesse zwischen den Regionaldirektionen oder zwischen einzelnen Agenturen zum BTHG unternommen zu werden. Vielmehr werden Geschäftsanweisungen und fachliche Hilfen an neue Regelungen zentral angepasst und dann an die Agenturen weitergeleitet:

> *„Ja, die Bundesagentur für Arbeit hat sogenannte fachliche Hilfen oder fachliche Anweisungen, Geschäftsanweisungen, kann man weitestgehend als Arbeitshilfen umschreiben, mit Einführung des BTHG überarbeitet. Also so ziemlich alle. Der Prozess ist fortlaufend. Es gibt eigentlich zu den wesentlichen Paragrafen und Sachen eine Arbeitshilfe oder fachliche Hinweise […]. Die werden natürlich fortlaufend anpasst. Im Rahmen des BTHG mussten ganz viele von diesen fachlichen Hinweisen umgeschrieben werden, auch weil ja einige Paragrafen, einen anderen Fundort [dann] erhalten haben." (AA)*

Die Abstimmungsprozesse innerhalb des Trägers auf überregionaler Ebene und zwischen unterschiedlichen Trägern bezüglich des BTHG verlaufen gleichzeitig, da sonst Zeit und Inhalte *(RV)* verloren gehen würden:

> *„Wir können nicht erst den Prozess der bundesweiten Abstimmung sozusagen im gläsernen Turm machen und uns dann umschauen, was machen eigentlich die anderen Reha-Träger um uns rum. Sondern das muss wirklich zeitgleich und genau mit dieser Rückkopplung, Erkenntnisse einfließen zu lassen, in dem jeweiligen Diskussionsprozess passieren. Sonst verlieren wir Zeit und auch Inhalte." (RV)*

Neben den *Gremien/Runden Tischen* auf überregionaler Ebene gibt es *Gremien/Runde Tische*, die eher auf lokaler Ebene zwischen den Trägern angesiedelt sind. Bei einem Rentenversicherungsträger wird beispielsweise deutlich, dass die Vernetzung auf lokaler Ebene mit dem Anspruch verbunden wird, sich „*mit den Partnern in der Region […] abzugleichen. Wie weit sind die, wie weit sind wir, wo sehen wir schon jetzt Möglichkeiten, uns zu vernetzen?" (RV)* Dabei scheinen besonders Fragen im Vordergrund zu stehen, die im Zusammenhang mit der zweiten Reformstufe des BTHG stehen. Diese Austauschprozesse gewinnen vor dem Hintergrund an Bedeutung, da die *prozeduralen Vorgaben* aus Sicht der Träger Lücken in den Regelungen zur Zusammenarbeit aufweisen:

> *„Weil [der Gesetzgeber] doch mit dem Bundesteilhabegesetz, gerade, was die Zusammenarbeit mit den Behörden untereinander regelt, ja nichts geregelt hat, sondern einfach gesagt hat, ja macht mal. Macht mal, ihr habt eine Verordnungsermächtigung und ihr dürft schalten und walten, wie ihr wollt." (AA)*

Anhand der Kategorie *Gremien/Runde Tische* werden Möglichkeiten zum Austausch zwischen den Trägern und zwischen den *Organisationen* eines Trägers deutlich, die sowohl die Arbeit an Schnittstellen mit einer *Diffusions*-Konstellation als auch mit einer *Interferenz*-Konstellation betreffen. Die Bedeutung dieser Austauschmöglichkeiten wird jedoch durch die zweite Reformstufe des BTHG nochmals verstärkt, indem veränderte Regelungen intensiver Abstimmung bedürfen.

Insgesamt lassen sich mit den *Struktur*-Kategorien der *organisationalen Arrangements* Bezüge zu den *Rahmenbedingungen* und deren Bedeutung für die Arbeit an Schnittstellen herausstellen, insbesondere bei der regionalen Verortung der *Organisationen*. Darüber hinaus zeigt die *Struktur*-Dimension, dass mit der zweiten Reformstufe des BTHG bestehende Möglichkeiten des Austausches – unabhängig von der Konstellation – genutzt werden, um die Umsetzung der veränderten Anforderungen an die *Bearbeitung* der Risikosituation durch einen Austausch auf der *Mesoebene* zu unterstützen. Hier wird also die Bedeutung der doppelten Wirkungskette deutlich: Impulse der *Makroebene* werden über Unterstützungsstrukturen auf der *Mesoebene* an die *Mikroebene* vermittelt.

4.3.2 Prozesse

	Organisationale Arrangements
Strukturen	Organisationen
	Vernetzungsstrukturen
	Gremien/Runde Tische
Prozesse	***Kooperations-vereinbarung***
	Verfahrensregelungen
	Planung von Programmen

Zur *Prozess*-Dimension der *organisationalen Arrangements* gehören die Kategorien *Kooperationsvereinbarungen, Verfahrensregelungen* und *Planung von Programmen*. Die *Planung von Programmen* in der Arbeit an Schnittstellen zwischen den Trägern wird in den Interviews jedoch nicht thematisiert. Daher wird auf die Kategorie in der folgenden Darstellung nicht näher eingegangen. Darüber hinaus können keine Bezüge zu *Kooperationsvereinbarungen* herausgestellt werden. Hier lässt sich vermuten, dass aus der Sicht der Träger die Absichten und Ziele einer Zusammenarbeit bereits mit den Regelungen des SGB IX (*prozeduralen Vorgaben*) hinreichend konkret formuliert worden sind.

Verfahrensregelungen

Als *Verfahrensregelungen* werden konkrete Anweisungen verstanden, die einzelne Vorgänge in der Interaktion und *Bearbeitung* von Fällen zwischen den *Organisationen* betreffen. Die Inhalte von *Verfahrensregelungen* zur Arbeit an Schnittstellen zwischen den Rehabilitationsträgern haben unterschiedliche Schwerpunkte.

Ein Schwerpunkt liegt auf den Abläufen, die die Klärung der versicherungsrechtlichen Voraussetzungen zum Gegenstand haben. Die Kriterien für die Zuständigkeit sind in den jeweiligen Büchern des SGB festgehalten (siehe *Leistungen/Anspruchsvoraussetzungen*). Wie jedoch die Klärung auszugestalten ist, liegt bei den Trägern. Bezugnehmend auf die Schnittstellen-Konstellationen ist hier die Arbeit an der *Transition* erforderlich. Anhand eines Beispiels zur Prüfung der Zuständigkeit wird von der Arbeitsagentur ermittelt, ob der Antrag an einen Rentenversicherungsträger weitergeleitet werden muss oder ob die Arbeitsagentur den Fall bearbeitet. Dabei spielt es eine Rolle, welche Informationen zur Klärung vorliegen und welche Informationen von einem anderen Träger eingeholt werden müssen. Hier setzt die im folgenden Interviewausschnitt dargestellte Regelung an, nach der die Arbeitsagentur Informationen zu den Versicherungszeiten vom Rentenversicherungsträger einholen muss, um die Zuständigkeit klären zu können. Aus dem Interview geht jedoch nicht hervor, ob es sich um ein formalisiertes Verfahren handelt, bei dem es im Vorfeld zu einer Übereinkunft zwischen dem Rentenversicherungsträger und der Arbeitsagentur gekommen ist. Es kann auch auf einem Verfahren beruhen, das auf Gewohnheiten basiert, die sich in der Praxis bewährt haben:

> *„Also, bei uns ist das so: Die, die zu uns kommen, wo geprüft werden muss, wer ist der Kostenträger und wer nicht, heißt es ja, okay, über 15 Jahre gearbeitet, Rentenversicherung und unter 15 Jahren wir. Es sei denn, der Antrag ist aus einer*

> *medizinischen Reha herausgestellt worden, dann ist das ja meistens die Rentenversicherung […]. Schwierig ist, zu gucken, hat er die Jahre erfüllt: Ja oder Nein? Weil, das muss im Lebenslauf oder ja aus den Informationen von dem Kunden weiß man ja gar nicht, hat er die 15 Jahre erfüllt, Ja oder Nein? Bisher war das so gewesen, dass wir immer eine Faxanfrage an die Rentenversicherung gemacht hatten mit der Bitte, deren Versicherungsverlauf über oder unter 15 Jahre [abzubilden]. Wenn das unter 15 Jahre war, war klar, dass wir zuständig waren. Dann haben wir direkt an den Reha-Berater weitergegeben. Und war es klar, mit 15 Jahren und mehr, dann konnten wir dann den Reha-Antrag aushändigen. Weil ja dann klar war, dass die Rentenversicherung zuständig sein wird. Also, das hat, das ist aber meine Sichtweise, relativ gut funktioniert. Das ging zügig." (AA)*

Ein schneller Informationsaustausch zu den Versicherungszeiten kann der Gefahr in der *Transition* entgegenwirken, dass Lücken durch einen verzögert einsetzenden Leistungsbezug entstehen. Hierbei spielen aber auch die *Organisationsstrukturen* eine Rolle, die zum Beispiel darauf ausgelegt sein können, dass eine Klärung der versicherungsrechtlichen Zuständigkeit durch die Agentur für Arbeit stattfindet, noch bevor ein Antrag bei der Arbeitsagentur überhaupt gestellt wird *(AA)*.

Verfahrensregelungen zwischen Trägern können auch aus Konflikten bzw. aus den Lösungen dieser Konflikte bei der *Transition* hervorgehen. Konflikte beschreiben dabei ein Schnittstellen-Problem, das sich aus jeweils unterschiedlichen Vorgehensweisen bei den Trägern oder aus einer voneinander abweichenden Auslegung der Rechtsgrundlage ergibt, wodurch die Zuständigkeit unklar wird. Bei einem in der *Bearbeitung* eines Falls auf der *Mikroebene* auftretenden Konflikt wird zunächst versucht, eine Klärung zwischen den Fallbearbeiter*innen der beteiligten Rechtskreise herbeizuführen *(interorganisatorische Interaktion)*. Wenn dies zu keiner Lösung führt, wird der Konflikt beispielsweise in einer Agentur für Arbeit innerhalb der Organisation *(innerorganisatorische Interaktion)* von der Fallbearbeitung bis hin zur Regionaldirektion getragen. Die Regionaldirektion handelt dann mit entsprechenden Stellen der Rentenversicherungsträger Regelungen aus, die zur Lösung auch auf Ebene der *Bearbeitung* beitragen *(interorganisatorische Interaktion)*. Wie sich dies im Einzelnen gestaltet, zeigt der folgende Interviewausschnitt:

> *„Ansonsten wird ein Problem, wird wirklich versucht, im persönlichen Gespräch zu klären. Das ist die einfachste Möglichkeit. Wenn sich natürlich die andere Seite komplett stur stellt, weil die auch auf keinen Kontakt besteht großartig, dann wird das auf dem Schriftweg/ Aber dann wird es in der Regel nicht geklärt, sondern dann werden einfach bloß Meinungen ausgetauscht und irgendeiner handelt dann und macht dann und dann/ Vieles versucht man dann auch über die Teamleitung zu klären, die dann sich vielleicht auch an die Regionaldirektion wendet. Dann ist zwar das Kind im Einzelfall ins Wasser gefallen. Man kann aber eine Regelung für die Zukunft treffen. Weil die Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit und, ich sage mal, das Pendant dazu bei den Rententrägern, die treffen sich regelmäßig. Und dann werden eben Fallkonstellationen, die aufgetaucht sind, besprochen und dann gibt es eine Verfahrensanweisung. Aber dann in beiden Häusern, die dann miteinander korrespondieren. Das ist ja immer Ziel und Zweck, denn es hat ja keiner daran Interesse, dem anderen das Leben schwer zu machen,*

sondern es sollte schon passen. Und so werden diese Probleme gelöst. Also nicht immer sofort im Einzelfall, das ist manchmal auch gar nicht möglich, weil, wie gesagt, unterschiedliche Verfahrensanweisungen. Aber wenn eben sowas hochkommt, das Recht anderes ausgelegt wird in beiden Häusern, versucht man zumindest, eine Klärung herbeizuführen für die Zukunft. Da gibt es/ wird das dann getippeltappelt und wieder zurück. Von der Regionaldirektion in die Häuser kommuniziert über die Teamleitung an die Reha-Berater, hier ist der Lösungsansatz jetzt fortlaufend." (AA)

Auch die Einführung des BTHG wird zum Anlass genommen, *Verfahrensregelungen* zum Beispiel mit dem Schwerpunkt auf besondere Personengruppen zu entwickeln und zu beschließen. So wird beispielsweise eine Regelung zwischen einem Rentenversicherungsträger und anderen Rehabilitationsträgern getroffen, um die gesetzlichen Vorgaben zum Teilhabeplanverfahren für die komplexen Fälle umzusetzen. Bei der Darstellung des Verfahrens wird betont, dass die Entwicklung eines solchen Verfahrens hinsichtlich der Kooperationsintensität durchaus als neu empfunden wird *(RV)*.

Die Realisierung von *Verfahrensregelungen* hängt bei der Rentenversicherung jedoch davon ab, ob die Deutsche Rentenversicherung Bund den Vereinbarungen zustimmt *(RV)*. In dem folgenden Beispiel wird dies anhand einer geplanten *Verfahrensregelung* deutlich, bei der ein Regionalträger mit einer Krankenversicherung ein Verfahren zur Verteilung von Anträgen plant, dies aber von der Deutschen Rentenversicherung Bund abgelehnt wird.

„Also, wir haben zum Beispiel mit der [Krankenkasse], um die Kinder-Reha problemloser zu machen, weil die Ärzte häufig nicht wissen, wo sie den Antrag stellen müssen. […] Wir sind ja gegliedert/ Der Arzt kann nicht wissen, ob der Antrag zu uns muss, zur DRV Bund oder zur Krankenversicherung. Also hat die Krankenversicherung gesagt: ‚Leute', also die [Krankenkasse], ‚wir nehmen die Anträge alle entgegen. Wir sagen den Ärzten: Schickt die Anträge zu uns und wir verteilen sie dann.' Haben wir gesagt: ‚Klasse Idee.' Mit verkürztem Antrag, mit Check-Formular, damit der Arzt es möglichst leicht hat. Dann sagen wir: Wir machen das so. Frau [Name] hat alles vorbereitet, verhandelt. Dann schickt sie es nach Berlin, damit Berlin auch zustimmt. Berlin hat gesagt: Nein, das ist rechtswidrig, mit der Begründung: Die [Krankenkasse] ist ja damit erstangegebener Träger, aber nein: Wir haben ja vereinbart, dass die das nur sammeln und dann verteilen. Und uns geht es doch darum, was wir vereinbaren. Aber die DRV Bund hat sich damit der Verpflichtung entledigt und sagt: Wir machen nicht mehr mit. Das ist schade. Haben eine Riesenchance verpasst, damit die Ärzte ein ganz leichtes Verfahren haben, einen ganz kurzen Antrag stellen müssen und wir für die Kinder-Reha eine ganz andere Akzeptanz bekommen. An solchen Formalien scheitert es dann." (RV)

Demgegenüber stehen Vereinbarungen, zum Beispiel zu einzelnen Hilfsmitteln. In diesen Vereinbarungen geht es insbesondere darum, Verantwortungsbereiche im Hinblick auf einzelne *Leistungen* stärker voneinander abzugrenzen, wenn zum Beispiel unklar ist, ob die *Leistungen* einen Grundbedarf decken sollen (medizinische Rehabilitationsleistungen) oder ob es sich um berufsbezogene Maßnahmen handelt (LTA*)*. Hier kommt die

Transitions-Konstellation zum Tragen. Von einem Regionalträger wird eine Vereinbarung zur Kostenübernahme von Hörhilfen exemplarisch angeführt, die vom Träger über Jahre erkämpft worden sei und nun sogar bundesweit gilt *(RV)*.

Bei den *Verfahrensregelungen* der *Prozess*-Dimension kann nur zur Konstellation der *Transition* ein eindeutiger Bezug hergestellt werden. Dennoch stellen *Verfahrensregelungen* grundsätzlich Möglichkeiten dar, um die Arbeit an Schnittstellen zu gestalten und auch Schnittstellen-Probleme anderer Konstellationen zu bearbeiten.

4.3.3 Zwischenfazit

Hinsichtlich der Arbeit an Schnittstellen zeigt zunächst die Kategorie *Organisationen*, dass es unterschiedliche regionale Bezüge bei den Trägern gibt. Dies kann sich bei *Interferenz*- und *Transitions*-Konstellationen als problematisch erweisen. Wenn der leistende Rehabilitationsträger aufgrund komplexer Bedarfe andere Träger beteiligt (entsprechend § 15 SGB IX) oder wenn ein Antrag mangels Zuständigkeit weitergeleitet werden muss, können sich Schnittstellen-Probleme ergeben, wenn durch den fehlenden regionalen Bezug die Ansprechpartner*innen der jeweils anderen Organisationen nicht bekannt sind. Wie dieses Problem bei manchen Trägern bearbeitet wird, wird anhand der Kategorie *inner- und interorganisatorische Interaktion* im nächsten Abschnitt zur *Bearbeitung* dargestellt.

Bei den *Vernetzungsstrukturen* lässt sich die Arbeit der Gemeinsamen Servicestellen mit der *Interferenz*-Konstellation verbinden. Diese Stellen können als Möglichkeit gesehen werden, die Probleme in der *Interferenz*-Konstellation bei der Umsetzung *simultaner* Bearbeitungsstrategien zu überwinden. Mit den Gemeinsamen Servicestellen wurde ein weiterer Akteur in die *Bearbeitung* der Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit einbezogen, durch den eine Koordinierung von *Leistungen* unterschiedlicher Träger für die *Adressat*innen* unterstützt worden ist. Da sich dieses Instrument nicht durchgesetzt hat, wurde mit dem BTHG die trägerunabhängige Teilhabeberatung auf den Weg gebracht. Dazu lagen jedoch zu den Interviewzeitpunkten noch keine Erfahrungen vor.

Als weitere *Vernetzungsstruktur* lässt sich die BAR e.V. identifizieren. Diese strebt an, über unterstützende Maßnahmen wie beispielsweise die Bereitstellung von Informationen, Umsetzungshilfen zu Standards und Arbeitsinstrumenten dazu beizutragen, dass die einzelnen Rehabilitationsträger ihre Aufgaben teilhabesensibel, im Sinne der Zielsetzung des SGB IX, erfüllen können.

Die Kategorie *Gremien/Runde Tische* lässt Rückschlüsse auf die Arbeit an Schnittstellen zu, in denen zum Beispiel Regelungen zu Verfahren getroffen oder Möglichkeiten des Austausches genutzt werden. Darüber hinaus wird anhand dieser *Struktur*-Kategorie deutlich, dass der Austausch auch dahingehend genutzt wird, um gesetzliche Änderungen, wie sie sich etwa aus der zweiten Reformstufe des BTHG ergeben haben, in Abstimmung mit der regionalen Ebene und in Abstimmung mit den *Trägerorganisationen* umzusetzen.

Auf Ebene der *organisationalen Arrangements* lässt sich auch ein Bezug zu Schnittstellen der *Transition* identifizieren, der im Zusammenhang mit einer Weiterleitung von Anträgen steht. Hier wird beispielsweise eine *Verfahrensregelung* zugrunde gelegt, durch die eine Arbeitsagentur die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen unter Einbezug der

Rentenversicherung schnell klären kann, um ggf. einen Antrag zügig weiterleiten zu können.

Insgesamt können also auf der Ebene der *organisationalen Arrangements* verschiedene Strategien identifiziert werden, mit denen die *Bearbeitung* von Schnittstellen-Problemen über Vereinbarungen auf der *Mesoebene* unterstützt werden. Hervorzuheben ist dabei, dass *Interferenz*-Konstellationen in der *Prozess*-Dimension kaum eine Rolle spielen. Hier liegt die Frage nahe, ob die *prozeduralen Vorgaben* der *Rahmenbedingungen* die Verfahren bei der *Bearbeitung* so weitreichend regeln, so dass die Arbeit an der Schnittstelle der *Interferenz*-Konstellation durch keine weiteren Regelungen auf der *Mesoebene* gelenkt werden muss.

4.4 Mikroebene: Bearbeitung

In der *Bearbeitung* kommen sowohl die *Rahmenbedingungen* als auch *organisationale Arrangements* in den *Strukturen* und *Prozessen* der *Bearbeitung* von Fällen über die doppelte Wirkungskette zum Tragen. Die Ergebnisse werden im Hinblick auf die Struktur-Kategorien, gefolgt von den *Prozess*-Kategorien der *Bearbeitung*, vorgestellt.

4.4.1 Strukturen

Zur *Struktur* der *Bearbeitung* gehören die Kategorien *Organisationsstrukturen*, *Profession/Fachqualifikation* der Mitarbeiter*innen in den einzelnen *Trägerorganisationen* und der *Handlungs-/Ermessensspielraum* dieser Mitarbeiter*innen.

	Bearbeitung
Strukturen	**Organisationsstrukturen**
	Profession/Fachqualifikation
	Handlungs-/Ermessensspielraum
Prozesse	*inner-/interorganisatorische Interaktion*
	*Kontakt mit Adressat*innen*
	Entscheidungen

Organisationsstrukturen

In Abgrenzung zur Darstellung der *Organisationen* auf der *Mesoebene* handelt es sich bei den *Organisationsstrukturen* auf der *Mikroebene* um *Strukturen* innerhalb der einzelnen *Trägerorganisationen* (Arbeitsagenturen und Rentenversicherungsträger).

Anhand der Interviews lassen sich zwei Ausprägungen unterscheiden, wie die Träger der Gesetzlichen Rentenversicherung in der jeweiligen Region als Rehabilitationsträger aufgestellt sind. Zum einen wird eine eher zentrale *Struktur* deutlich, wobei es für die *Bearbeitung* der Anträge und auch für die Beratung von Versicherten eine zentrale Stelle – oder je nach Größe des Regionalträgers auch weitere zentrale Stellen – gibt. Zum anderen gibt es auch dezentrale *Strukturen* mit mehreren Außenstellen für den Aufgabenbereich der Rehabilitation, die insbesondere bei einem Rentenversicherungsträger hervorgehoben wird (wie

bereits bei der Darstellung der *Organisationen* beschrieben). Dabei spielt die Zuordnung zu den Fall- bzw. Sachbearbeiter*innen innerhalb der einzelnen Organisationen eine Rolle: Es können sowohl Zuordnungen nach dem Wohnort als auch Zuordnungen nach der Sozialversicherungsnummer identifiziert werden.

Der folgende Ausschnitt zeigt beispielhaft, wie diese Faktoren der *Organisationsstruktur* die Arbeit an den Schnittstellen prägen. Der Rentenversicherungsträger hat hier eine dezentrale *Struktur*; die Versicherten werden entsprechend ihres Wohnorts den Berater*innen zugeteilt. Eine solche *Struktur* fördert nicht nur den persönlichen Kontakt zwischen den Mitarbeiter*innen der verschiedenen Träger, es werden darüber hinaus dauerhafte regionale Netzwerke aufgebaut. Dadurch können die Mitarbeiter*innen der Rentenversicherung Erfahrungen darüber entwickeln *(Profession/Fachqualifikation)*, wie die Akteure in den einzelnen Regionen agieren. Dies schlägt sich dann in den *interorganisatorischen Interaktionen* bei der *Bearbeitung* von Fällen nieder, so dass die Mitarbeiter*innen des Rentenversicherungsträgers ihr Vorgehen an die beteiligten Träger anpassen können.

> *B1: „Mag ja reiner Zufall sein, aber unsere Strukturen stimmen überein mit denen der Arbeitsagentur und mit denen des größten Krankenkassenpartners, der [Krankenkasse A]. Also, wir haben die identischen Strukturen, und deswegen der RZ-Leiter[35] in [Stadt] kennt natürlich den Leiter der [Krankenkasse A] und den Leiter der Arbeitsagentur. Dass die [Krankenkasse B] und die [Krankenkasse C] auch noch da sitzen, ist auch gut. Ja, aber man kennt sich persönlich. Man trifft sich regelmäßig. Und der Austausch ist ein ganz anderer. Als ich in [Stadt] war, weiß ich noch, da kam der Chef von der [Krankenkasse]. Der hat angerufen. Er sagt: ‚[Name], bist du da?' ‚Ja.' ‚In zehn Minuten bin ich da.' Und dann kam er mit einer Packung Fällen, und dann sind wir die geschwind durchgegangen […]. Früher hat man alles nach Versicherungsnummern geteilt. Heute haben wir eine persönliche Zuteilung nach Regionen. […] Also diese persönliche Zuständigkeit ist durch nichts zu ersetzen. Weil Sie können dem gar nicht entkommen. Wenn Sie eine Versicherungsnummer/ bedeutet ja, dass sie nach Geburtstagen sind. Geburtstag 1 in [Region], ja, da haben Sie überall Ansprechpartner, überall Leute. Die können Sie gar nicht kennen. Dann müssten ja bei uns allein 30 Leute sitzen, die die Leute in der Region kennen. Das kriegen Sie gar nicht gebacken."*
>
> *B2: „Es ist für die Versicherten viel angenehmer. Und es ist aber auch für die Sachbearbeitung, ja, auch aus eigener Erfahrung, ist es viel leichter. Man kommt viel besser vorwärts. Und man kann natürlich viel unbürokratischer, viel schneller und auch viel bessere Lösungen einfach finden."*
>
> *B1: „Wenn Sie etwas brauchen, Sie kennen Ihre Partner, Sie rufen an."*
>
> *B2: „Man kennt auch die Schwierigkeiten, die man haben kann, ja? Es gibt ja auch Agenturen, die manchmal nicht so wollen, oder wir nicht so wollen, wie die. […] Man weiß dann auch: Na ja, in der Kommune ist es, können wir das so gut*

[35] Leiter des Regionalzentrums.

machen, in der anderen müssen wir vielleicht einen Telefonhörer in die Hand nehmen oder müssen es so oder so probieren. Das sind die Vorteile." (RV)

Auch durch die zweite Reformstufe des BTHG wurden Veränderungen innerhalb der *Organisationen* angestoßen. Diese Anstöße können im Wesentlichen auf die Verschärfung der Fristenregelung zurückgeführt werden. Dabei werde im System Druck erzeugt, indem die Gefahr drohe, dass sich eine Beteiligung am Rehabilitationsprozess nur noch auf die finanzielle Erstattung beschränken kann, sofern der zu beteiligende Rehabilitationsträger die Fristen nicht einhält *(RV)*. Damit diese Fristen von den Trägern eingehalten werden können, wurden Veränderungen innerhalb der *Organisationen* vorgenommen, die auch die Arbeit an den Schnittstellen zu anderen Trägern beeinflusst.

„Also mussten ganz, ganz viel mit Schnittstellenpartnern, also hier in der Agentur reden und haben da auch Absprachen getroffen und auch wirklich verschriftlicht, was für alle klar ist, und klar ist eben auch, dass wir gucken mussten, das wir die Verfahren so reibungslos organisieren, dass da eben nichts hakt und […] das ist tatsächlich auch herausfordernd, das so sicher zu stellen, dass wenn morgen einer krank wird oder in der Urlaubszeit drei Leute weg sind, dass klargestellt ist, das niemand irgendwie wartet und dass nichts in Vergessenheit geraten ist, weil es hier, also die Fristen sind schon knackig. Das kann man nicht anders sagen und da kommt es auch manchmal auf Tage an. Und dann muss eben auch sichergestellt sein, dass jede Information dann auch zeitgerecht verarbeitet wird und das ist eine Herausforderung. Das ist sie immer noch und es bedarf immer wieder neuerer Absprachen und Kontrolle, ob das auch alles so funktioniert." (AA)

Grundsätzlich geht es bei den Veränderungen innerhalb der *Organisationen* darum, die Abläufe zu verändern, um Verzögerungen in der *Bearbeitung* von Anträgen zu vermeiden. Davon sind jedoch nicht nur die Mitarbeiter*innen betroffen, die direkt an den Anträgen arbeiten, sondern auch weitere Akteure wie der Ärztliche Dienst in den Agenturen. In einer Agentur für Arbeit würden die Fristen den bereits bestehenden Druck auf die Mediziner*innen weiter verschärfen:

„Die Arbeitsweise hat sich schon geändert mit unserem Ärztlichen Dienst. […] Und wir haben das Problem, unser Ärztlicher Dienst ist sehr stark überlastet. Und da hat man dann häufiger das Problem, dass der Ärztliche Dienst sich ranhalten muss, um das innerhalb dieser Frist zu klären. Also, das hat sich schon verändert, das hat die Situation schwieriger gemacht." (AA)

Dabei entsteht Zeitdruck insbesondere bei Fällen, die im Bereich der Wiedereingliederung nach § 15 SGB IX beurteilt werden müssen. Bei der Ersteingliederung ist dagegen bereits im Vorfeld zum Beispiel durch die Schulentlassung absehbar, wann Gutachten durch den Ärztlichen Dienst (oder des psychologischen Dienstes) erstellt werden müssen *(AA)*.

In einer Agentur für Arbeit wird der Druck auf den Ärztlichen Dienst, Gutachten zeitnah zu erstellen, durchaus auch als positiv – als *„spürbare Verbesserung" (AA)* – bewertet. Dabei geht die Forderung einer schnelleren Rückmeldung durch die Fachdienste auch mit einer gegenseitigen Klärung einher, was die einzelnen Akteure für eine schnellere *Bearbeitung* benötigen.

> *„Also wir haben zwei Fachdienste, das ist einmal der Ärztliche Dienst und dann der berufspsychologische Service und auch für die ist das eine Umstellung. Weil die natürlich teilweise viel schneller Entscheidungen herbeiführen müssen, als sie das vorher mussten, weil wir aufgrund der neuen Gesetzgebung natürlich doch unter erheblicherem Zeitdruck stehen als vorher noch. Das heißt, auch da muss man sich abstimmen. Also, wir hatten uns dann auch zusammengesetzt mit den Leitern der Fachdienste, um mit denen zu besprechen, was müsst ihr denn tun, damit das aus unserer Sicht funktioniert, was müssen wir aber auch tun, damit die tatsächlich arbeiten können. Also das sind sehr viele Zahnräder, die ineinandergreifen und wenn man ein Zahnrad vergisst, dann funktioniert das Ganze, funktioniert der ganze Prozess nicht mehr." (AA)*

Im Hinblick auf die Fristen bei der Gutachtenerstellung geht aus einer anderen Untersuchung zur Zugangssteuerung in Erwerbsminderungsrente aber auch die Problematik hervor, dass enge zeitliche Vorgaben mit einem Qualitätsrisiko in der Gutachtenerstellung verbunden sind (Aurich-Beerheide et al. 2018). Inwiefern dies durch die zweite Reformstufe des BTHG noch verschärft wird oder andere Lösungen gefunden werden, kann noch nicht beurteilt werden.

Die Fristen betreffenden Regelungen im BTHG *(prozedurale Vorgabe zur Arbeit an Schnittstellen)* und damit zusammenhängende Erstattungsvorgänge gehen auch mit einem Handlungsdruck einher, der an die Mitarbeiter*innen weitergegeben wird. Anhand des folgenden Beispiels wird darüber hinaus deutlich, dass zumindest ein Rentenversicherungsträger damit die Absicht verfolgt, die *Leistungen*, für die er formalrechtlich zuständig ist, nicht nur zu finanzieren, sondern auch über Art, Ort und Umfang der *Leistung* mitzuentscheiden (*Entscheidung*). Kann ein Träger die Fristen nicht einhalten, bleibt ihm letztlich nur die Finanzierung der *Leistungen* und dies gilt es aus Sicht des Rentenversicherungsträgers zu vermeiden.

> *„Und da muss man sozusagen zahlen, was er sich beschafft oder ausgesucht hat. Während wir sonst ja immer noch auf unser Bestimmungsrecht nach dem § 13 SGB VI zurückgreifen und darauf beharren und sagen, der Rentenversicherungsträger entscheidet, Art, Ort, Umfang der Leistung. Aber hier, wenn wir entsprechend zu spät dran sind sozusagen, wäre, ist diese neue Norm, die das BTHG gebracht hat, schon auch ein enormer Druck für uns. […] Und so sind wir jedenfalls jetzt erstmal auch herangegangen, unsere Sachbearbeitung zu sagen, seht zu, dass das nicht passiert, dass ihr mit euren Sachermittlungen und entsprechend medizinischen Ermittlungen soweit seid und so schnell seid, dass das möglichst nicht eintritt, dass wir da sozusagen die Initiative in der Hand behalten." (RV)*

Mit der Schaffung einer *„Nebenstruktur" (RV)* in Form einer Koordinierungsstelle lässt sich eine weitere (beabsichtigte) Veränderung in der *Organisationsstruktur* eines Trägers feststellen. Die Koordinierungsstelle soll sich ausschließlich mit der *Bearbeitung* von komplexen Fällen nach § 15 SGB IX befassen; damit werden die komplexen Fälle vom Massengeschäft getrennt. Dies erscheint aus Sicht des Trägers wichtig, da hierdurch individuelle Herangehensweisen ermöglicht werden. Dagegen würden Anträge, die nur einen Leistungsbereich betreffen, mit standardisierten Verfahren bearbeitet werden können

(RV). Die Mitarbeiter*innen der Koordinierungsstelle übernehmen die Interaktion innerhalb des Trägers, aber auch die Interaktion mit anderen Trägern. Damit wird in Bezug auf die *Interferenz*-Konstellation nicht nur der Mechanismus bedient, der an den Regelungen zu den Fristen ansetzt, sondern auch der Mechanismus, der mit der veränderten Rolle des leistenden Rehabilitationsträgers einhergeht. Durch diese Koordinierungsstelle sollen die Fälle bearbeitet werden, die bei dem *„normalen Sachbearbeiter" (RV)* zu einer Überforderung in der Arbeit an den einfachen Fällen führen würde. Die Schaffung von derartigen Stellen geht auf bereits gemachte positive Erfahrungen mit Sonderstrukturen in anderen Bereichen des Rentenversicherungsträgers zurück.

Koordinierungsaufgaben, wie den Kontakt mit anderen Trägern und mit Leistungserbringern herzustellen und zu pflegen, wurden von Mitarbeiter*innen eines Rentenversicherungsträgers bereits vor dem BTHG übernommen. Hierbei spielt die eingangs angeführte spezifische Ausgestaltung der *Organisationsstrukturen* der Rehabilitationsträger eine Rolle. Ein Rentenversicherungsträger sieht in seiner regionalen und dezentralen *Organisation* etwa die Möglichkeit, nicht nur Verknüpfungen mit anderen Rehabilitationsträgern zu gewährleisten, sondern auch weitere, an der Rehabilitation beteiligte Akteure besser zu erreichen. Diese Koordinierungsaufgaben liegen im *„Normalfall [beim] Reha-Fachberater" (RV)*, der die jeweiligen Ansprechpersonen vor Ort kennt.

Neben der Schaffung von Stellen mit einem veränderten Aufgabenprofil wie die Koordinierungsstellen kann auch eine Aufstockung des Personals den zusätzlichen Aufwand mildern, der mit der zweiten Reformstufe des BTHG verbunden wird. Dabei steht der zusätzliche Aufwand im Zusammenhang mit der Arbeit in einer *Interferenz*-Konstellation. Beispielsweise wird in einer Agentur für Arbeit weiteres Personal eingestellt, um insbesondere den mit der Kooperation verbundenen Mehraufwand abfangen zu können. Diese vorgesehene Personalaufstockung geht auf eine zentrale *Entscheidung* im Rahmen des Trägers zurück *(Organisationen)*, wobei die einzelnen Personalstellen dann auf die Arbeitsagenturen verteilt worden sind:

> *„Genau, wir haben im vergangenen Jahr unseren Planstellenbestand in der Reha-Beratung [...] aufgestockt [...]. Und wir sind grade dabei, nochmal zwei volle Planstellen zusätzlich [...] hoch zu gehen, eben zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes. Das ist eine zentrale Entscheidung, die flächendeckend in den Agenturen umgesetzt wurde, dass insgesamt/ also, es wurde ein Stellenkontingent insgesamt für die Reha-Beratung bereitgestellt und auf die Agenturen dann verteilt [...], weil klar war, dass mit dem Bundesteilhabegesetz eben auch zusätzliche Aufwände in der Beratung auftreten sowohl administrativ als auch in der Kooperation als auch beraterisch, da ja eben Aufwände auch mit verbunden sind, Mehrarbeit mit verbunden sind, so dass das auch personell durch die Zentrale eben abgedeckt wurde, ne." (AA)*

Professionen/Fachqualifikationen

In der Kategorie *Professionen/Fachqualifikationen* spielt das Expert*innenwissen als Teil der spezifischen *Fachqualifikation* eine Rolle. In der Rentenversicherung können die Rehafachberater*innen einen unterschiedlichen (Aus-)Bildungshintergrund haben. Es

sind zum Beispiel Personen mit einem Verwaltungsstudium oder Sozialversicherungsangestellte mit einer internen Weiterbildung. Darüber hinaus gehören zu den Fachberater*innen Sozialpädagog*innen, Rehapädagog*innen oder Sozialarbeiter*innen. In der Sachbearbeitung der Gesetzlichen Rentenversicherung überwiegt die Ausbildung als Verwaltungsfachangestellte.

Bei den Mitarbeiter*innen der Arbeitsagenturen gibt es ebenfalls unterschiedliche Qualifikationen, zum Beispiel aus den Bereichen der Verwaltung, Sozialwissenschaft, Sozialpädagogik. Aber auch Berufserfahrungen in anderen Feldern sind möglich (siehe Übersicht 6).

Anhand der *Professionen/Fachqualifikationen* lässt sich eine wesentliche Ursache des Problems identifizieren, die sich bei der praktischen Arbeit an Schnittstellen ergeben. Das Schnittstellen-Problem wurde bereits in den *Rahmenbedingungen* thematisiert: Die Träger sehen bei den Adressat*innen die Verantwortung, weitere *Leistungen* zu beantragen und diese *Leistungen* aufeinander abzustimmen. Dieses Schnittstellen-Problem geht mit dem „*Kirchturmdenken*“ *(RV)* der *Trägerorganisationen* einher, indem die einzelnen *Organisationen* und ihre Mitarbeiter*innen vorrangig innerhalb ihrer eigenen Leistungsgruppe(n) denken und agieren. Dementsprechend galt es vor der zweiten Reformstufe vordergründig durch die Mitarbeiter*innen zu klären, ob die gestellten Anträge entsprechend den *Anspruchsvoraussetzungen* in den eigenen Zuständigkeitsbereich fallen oder nicht. Weitergehende Verknüpfungen in der *Bearbeitung* von Fällen zu Leistungsgruppen anderer Träger im Rahmen einer umfassenden Bedarfsfeststellung waren dementsprechend nicht Teil der *Fachqualifikation* von Mitarbeiter*innen und sind daher nicht Teil des *Handlungs-/Ermessensspielraum* der Träger *(RV)*. Die Arbeit an der Schnittstelle zu anderen Rehabilitationsträgern beschränkte sich darauf, dass, sofern der Antrag nicht abgelehnt wurde, er an den Träger weitergeleitet wurde, den der erstangeschriebene Träger als zuständig erachtete. Für die Arbeit an den Schnittstellen bedeutete dieser definierte *Handlungs-/Ermessenspielraum* eine *Entscheidung* über Anträge, die für die Mitarbeiter*innen „*im Grunde einfacher*“ *(RV)* war – sie orientierte sich aber eben nicht am Ziel einer umfassenden Bedarfsfeststellung.

In Folge der zweiten Reformstufe sehen sich die Rehabilitationsträger des BTHG nunmehr in der Verpflichtung, die Rehabilitationsanträge auch in der praktischen Umsetzung auf unterschiedliche Leistungsbedarfe hin zu prüfen – auch über die eigenen Leistungsgruppen hinaus. Für die Schnittstellen-Konstellation *Interferenz* bedeutet der Anspruch auf eine umfassende Feststellung des Rehabilitationsbedarfs zwar weiterhin eine getrennte Feststellung und Bedarfsermittlung. Dennoch überlappen sich die Zuständigkeiten dahingehend, dass der leistende Träger auch andere Leistungsbereiche und damit die gesamte Risikosituation in der *Bearbeitung* von Rehabilitationsanträgen berücksichtigen muss. Diese Veränderung wird als eine *„neue Philosophie“* oder als *„ein kompletter Paradigmenwechsel“ (RV)* beschrieben, der in der Praxis der Antragsbearbeitung auch umgesetzt werden soll. Dennoch bleibt der erste Schritt der Zuständigkeitsprüfung und ggf. die Weiterleitung weiterhin bestehen, wodurch sich an der Schnittstellen-Konstellation

Transition wenig ändert. Was sich aber geändert hat, ist das auf die Feststellung der eigenen Zuständigkeit und die damit einhergehende Rolle als leistender Rehabilitationsträger folgende Verfahren zur umfassenden Bedarfsprüfung:

> *„Also, das Antragsverfahren grundsätzlich, ich sage jetzt mal, der Reha-Antrag und der erste Schritt der Zuständigkeitsprüfung hat sich wenig geändert. Was sich inhaltlich ja geändert hat, ist, dass der Reha-Antrag ein Globalantrag ist, das heißt, dass wir dann, wenn wir einen Antrag auf berufliche Reha haben, auch immer mit im Blick haben müssen, mit prüfen müssen, hat dieser Mensch über die berufliche Rehabilitation hinaus weitere Bedarfe, hat der Bedarfe medizinischer Reha, Teilhabe an Bildung, Teilhabe an der Gesellschaft?“ (AA)*

Die in der Praxis gelebte Ausrichtung auf den eigenen Zuständigkeitsbereich vor 2018 wirkt sich auch nach der zweiten Reformstufe des BTHG weiterhin auf die Arbeit an Schnittstellen aus. In den Interviews wird vor allem die Herausforderung betont, entsprechende *Fachqualifikationen* zu entwickeln, wodurch die Mitarbeiter*innen des erstangegangenen Trägers Bedarfe aus anderen Leistungsbereichen erkennen können müssen, um weitere zu beteiligende Träger überhaupt zu identifizieren:

> *„Zum Beispiel haben wir im Portfolio ja nicht Leistungen zur Teilhabe an Bildung. […] Aber wir müssen, noch mehr als früher, jetzt ja erkennen, wenn dieser Bedarf da ist. Also diese Bedarfsfeststellung außerhalb des eigenen Leistungsangebots, oder dieses Erkennen, da könnte ein Bedarf außerhalb des eigenen Leistungsangebots sein. Das sehe ich auch wirklich noch als Herausforderung, gerade für die Sachbearbeitung an der Front […] Einfach auch so, woran erkenne ich, dass da mehr ist.“ (RV)*

Bemerkenswert ist, dass der Fokus der Träger auf die Risikosituation als Ganze sowohl von den Arbeitsagenturen als auch von den Rentenversicherungsträgern als Herausforderung wahrgenommen wird. Da im Vergleich zu den Agenturen für Arbeit bei den Rentenversicherungsträgern mehrere Leistungsgruppen liegen, sollte eine Bewertung der Bedarfslage über die einzelne Gruppe hinaus dort eigentlich einfacher umzusetzen zu sein. Jedoch wurde zum Erhebungszeitpunkt deutlich, dass in einzelnen Rentenversicherungsträgern die Anträge zum Teil getrennt nach medizinischer und beruflicher Rehabilitation bearbeitet werden. Dies lässt die Vermutung zu, dass auch innerhalb eines Trägers nicht die Risikosituation als Ganze betrachtet wurde, sondern sich die Verantwortung auf einzelnen Leistungsgruppen verteilte. Dementsprechend scheint innerhalb einiger Rententrägerorganisationen auch eine interne Schnittstelle zu bestehen, so dass sich die Herausforderungen der Arbeit in *Interferenz*-Konstellationen in ähnlicher Weise stellen wie bei getrennten Zuständigkeiten von zwei oder mehr Trägern.

Mit dem Erkennen von Rehabilitationsbedarfen anderer *Leistung*sgruppen gehen weitere Aufgaben einher, die im Zusammenhang mit der Zuständigkeit von zwei oder mehreren Trägern stehen. Dazu gehören insbesondere die Kontaktaufnahme und -pflege mit den anderen Rehabilitationsträgern und mit den Antragsteller*innen:

> *„Das heißt schon im ersten Schritt in der Bedarfsermittlung in der Zuständigkeitsklärung, Bedarfsermittlung haben wir neue zusätzliche Aufgaben, müssen wir genau hinsehen, wen wir einbeziehen müssen, und müssen ja auch*

> *diese Einbeziehung der anderen Reha-Träger eben abwickeln, koordinieren, organisieren, gegebenenfalls Terminabsprachen für eine Teilhabeplankonferenz machen, mit dem Kunden uns enger abstimmen. Das heißt zusätzlicher Schriftverkehr, zusätzliche Telefonate, auch der Teilhabeplan an sich, ich sage jetzt mal, das sind natürlich auf den ersten Blick Kleinigkeiten, dann noch so einen Plan zu verfassen, aber auch der ist ja ein wichtiges Dokument, das muss ja mit Augenmaß und korrekt und sorgfältig gemacht werden. Auch das ist etwas Zusätzliches, was ja nicht nur zweimal im Jahr dann [...] anfällt." (AA)*

Diese Herausforderung, die aus dem dargestellten Mehraufwand hervorgeht, bearbeitet der Träger der Arbeitsverwaltung mit der Aufstockung von Planstellen in der Organisation (Veränderungen in den *Organisationsstrukturen*). Bei den Trägern der Rentenversicherung ist die Einrichtung einer Koordinierungsstelle als Nebenstruktur zum Massengeschäft eine andere Strategie zu benennen, um diese Herausforderung zu bewältigen.

Die inhaltliche Herausforderung, die sich aus dem Erkennen von Bedarfen anderer Leistungsgruppen ergibt, wird in einem Rentenversicherungsträger durch neue Handreichungen für die Sachbearbeitung angegangen. Um die passenden Handreichungen zu entwickeln, greift der Rentenversicherungsträger auf eine bereits bewährte Verfahrensweise zurück, die sich *„auch bei anderen Gesetzeseinführungen verschiedenster Art schon [als] gut gelebte Praxis" (RV)* etabliert hat. Im Zentrum steht dabei eine fallbezogene Verknüpfung zwischen der Sachbearbeitung und dem Generalienbereich innerhalb des Rentenversicherungsträgers:

> *„Aber das ist auch bei anderen Gesetzeseinführungen verschiedenster Art schon gut gelebte Praxis, dass wir eben in der internen Kopplung zwischen ausführenden Bereichen der Sachbearbeitung und eben den Generalisten, die ja auch wiederum die Handreichung, die Arbeitsanweisungen, die rechtlichen Hinweise aufbereiten müssen, für unsere Sachbearbeitung, das können die nicht praxisbezogen, wenn sie die Fälle nicht kennen. Und deshalb ist es häufig, wenn wir was Neues einführen oder bekommen, dass da eben in so einer Übergangsphase auch nochmal Einzelfälle beim Generalisten landen. […] Das würde ja nicht mit einem x-beliebigen Fall passieren. Hat den Vorteil, dass die Sachbearbeitung eben a) nicht alleine damit ist, dass b) nicht gleich am Anfang eine uneinheitliche Bearbeitung entsteht, weil sich jeder seinen Teil denkt und irgendwas damit macht. Wir haben den höheren Praxisbezug, dessen was unserer Generalienbereich uns dann irgendwann mal aufbereitet zur Verfügung stellen kann, weil die live Fälle gesehen haben und nicht auf der theoretischen Gesetzesauslegung und so weiter stehen geblieben wären. Das ist eigentlich immer ein ganz guter Übergangszeitraum, der natürlich irgendwann mal in eine Routine bei uns wieder übergehen muss. Wir können nicht auf Dauer mit jedem BTHG Fall bei unserem Generalisten auf der Matte stehen. Das wollen wir auch nicht." (RV)*

Von der Bundesagentur für Arbeit wurden ebenfalls Durchführungsanweisungen entwickelt und in die *Bearbeitung* der Fälle gegeben.

Weiterhin werden *Fachqualifikationen*, durch die die Arbeit an einer durch *Interferenz* gekennzeichneten Schnittstellen-Konstellation umgesetzt werden soll, über Schulungen

in den *Organisationen* aufgebaut. Mit den Schulungen kann jedoch nur ein Teil der benötigten *Fachqualifikation* aufgebaut werden. Darüber hinaus bedarf es an Praxiserfahrungen, damit die Arbeit an der *Interferenz*-Schnittstelle gelingen kann:

> *„Ja. Also eine fünftägige Schulung, also schon sehr intensiv, wo es tatsächlich erst einmal darum ging, sich den neuen Gesetzestext anzugucken, auch zu gucken, also zu diesen ganzen neuen Gesetzestexten kriegen wir ja auch Weisungen. Also das heißt, Durchführungsanweisungen, wie wir damit umzugehen haben. Das wird dann von der Zentrale in Nürnberg erstellt und auch das wird zu so einer Schulung natürlich durchgesprochen und dann wurde in der Schulung schon auch versucht, das mit möglichst konkreten Beispielen auch zu unterfüttern, auch wenn das schwierig ist, weil man sich diese Beispiele erst einmal ausdenken muss. Jetzt in der Praxis zeigt sich dann, dass man Fallkonstellationen plötzlich vorfindet, an die man gar nicht gedacht hat, und andere Fallkonstellationen, die man vielleicht in der Schulung sich theoretisch ausgedacht hat, die kommen dann doch nicht. So.“ (AA)*

Die *Fachqualifikation* in der *Bearbeitung* von Fällen wird nicht allein durch Schulungen aufgebaut. Darüber hinaus werden offene Fragen auch über den Austausch der Mitarbeiter*innen untereinander geklärt. Ferner werden Möglichkeiten von den Mitarbeiter*innen wahrgenommen, innerhalb der *Organisationsstruktur* für weitergehende Klärungsbedarfe erst die Teamleitung anzusprechen und dann auf die Regionaldirektion zuzugehen (*innerorganisatorische Interaktion*). Die Regionaldirektionen klären zudem offene Fragen mit anderen Trägern, wie es bereits zu den *organisationalen Arrangements* ausgeführt wurde. Hierbei handelt es sich zwar um eine Interaktion zwischen den *Organisationen (interorganisatorische Interaktion)*. Dieser Austausch auf der *Mesoebene* betrifft jedoch weniger die *Bearbeitung* von Einzelfällen, wenngleich Impulse aus der konkreten Fallbearbeitung nötig sind:

> *„Die Mitarbeiter tauschen sich auch untereinander ständig aus. Also da ist gar nicht so viel Impuls von uns nötig, das war aber in der Vergangenheit auch schon so. Also Reha-Beratung ist einfach sehr komplex und selbst langjährige Mitarbeiter, die das seit 10, 15 Jahren machen, sagen immer wieder, sie haben auch immer dann noch neue Fälle. Also neue Fallgestaltungen, die sie so noch nie hatten, wo man dann einfach mit den Kollegen ins Gespräch geht und sagt: ‚Was machst du? Wie machen wir das? Hattest Du so etwas schon mal? Was mache ich da am sinnvollsten?‘ Und durch das neue Bundesteilhabegesetz und durch diese gewisse Unsicherheit, sage ich jetzt mal, ist das natürlich auch nochmal verstärkt, dass die Mitarbeiter sich untereinander sehr viel austauschen, auch mit uns Teamleitung natürlich dann ins Gespräch gehen, wie können wir diese Fallgestaltung am sinnvollsten machen. Dann ist es auch natürlich so, wenn wir uns auch nicht sicher sind, gibt es die Regionaldirektionen, die dann auch nochmal mit ihren Fachexperten sozusagen da uns als Ansprechpartner zur Verfügung stehen, und dann versuchen wir auch natürlich mit den anderen Leistungsträgern da ins Gespräch zu kommen, weil natürlich auf allen Seiten hier Unsicherheiten immer wieder auftauchen und neue Fallgestaltungen und vieles einfach so noch bisher nicht da war.“ (AA)*

Probleme bei der Umsetzung, die auch die Arbeit an den Schnittstellen mit *Interferenz*-Mechanismen betreffen, sind in den unterschiedlichen Wissensständen von Mitarbeiter*innen der jeweiligen *Trägerorganisationen* begründet. Diese Unterschiede werden von einer Arbeitsagentur darauf zurückgeführt, dass manche Träger noch keine Schulungen bei den Mitarbeiter*innen durchgeführt haben und diese sich dementsprechend in ihrer Arbeit noch nicht am BTHG ausrichten *(AA)*. In dem folgenden Beispiel geht es um die Arbeit an Schnittstellen mit Jugendämtern bei der Ersteingliederung. Wenngleich dieses Beispiel nicht die Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit im Sinne einer Wiedereingliederung betrifft, zeigt es doch, wie sich ein Schnittstellen-Problem in einer ähnlichen Risikosituation ausdrücken kann, das auf unterschiedliche *Fachqualifikationen* zu gesetzlichen Regelungen zurückgeht:

> *„Das Problem ist, wenn die Kenntnisstände unterschiedliche sind. Zusammenarbeit mit den Jugendämtern, gerade vor dem Hintergrund BTHG, dass die eigentlich diejenigen sind, die als erste an den potenziellen Rehabilitanden dran sind und bereits Leistungen der Eingliederungshilfe erbringen oder der Jugendhilfe erbringen und dann eigentlich immer ihre Hilfeplan-Gespräche führen bei den Jugendlichen, die jetzt in Wohngruppen oder Wohnheimen untergebracht sind. Und in diesem Hilfeplan-Gespräch aber letzten Endes überhaupt nicht dran gedacht wird, oh jetzt müssten wir einmal die Bundesagentur für Arbeit beteiligen. Der wir einfach mitteilen, hier ist jemand, da müssten wir Leistungsteilhabe am Arbeitsleben zumindest prüfen lassen. […] Das ist eine Leistung, die wir nicht bieten können als Jugendhilfe, insofern beteilige ich denjenigen, der es kann, der aus meiner Sicht der richtige ist und, ja, läuft nicht. Die Einschaltung passiert eben nicht durch das Jugendamt, sondern durch Initiative der BA und […] ich sage: ‚Leute, ihr müsst euch aber zumindest darüber klarwerden, dass hier Teilhabeplan geschrieben werden muss.‘ Die Bundesagentur für Arbeit macht es nicht. […] Ich weiß zwar, der Teilhabeplan wäre zu schreiben und auch durch das Jugendamt zu schreiben oder, wenn man jetzt die Werkstätten nehmen, dann eben durch das Sozialamt zu schreiben. Passiert nicht. Das Jugendamt bleibt weiter bei seinem Hilfeplan-Gespräch und Dokumentation und nicht beim Teilhabeplan. Das muss vielleicht noch laufen.“ (AA)*

Die Verärgerung über derartige Probleme kann bei den Mitarbeiter*innen der Arbeitsagentur so weit gehen, dass der Kontakt zum anderen Träger sogar über den Einzelfall hinausgehend abgebrochen wird. Damit verschwindet auch der Austausch zwischen den Trägern an der *Interferenz*-Schnittstelle, wodurch bei Rehabilitationsanträgen die gemeinsame Entwicklung *simultaner* Förderstrategien nicht mehr möglich ist. Die Aussage *„Man sieht sich auch selten am Tisch“* (AA) zeigt, dass selbst der Kontakt über *Gremien/Runde Tische* kaum/nicht gegeben ist, so dass auch auf der Ebene der *organisationalen Arrangements* keine Möglichkeiten des Austausches genutzt werden können:

> *„Da gibt es relative wenig Berührungspunkte zu den Jugendämtern. Ich bin da auch sehr vorsichtig gewesen. Hab auch schon die Antwort eines Jugendamtes gehört. Jetzt im Rahmen Bundesteilhabegesetz hatte ich nämlich angerufen und da war mir der Ansprechpartner bekannt. […] Es war ganz zu Anfang, Januar oder Februar habe ich angerufen und gesagt: ‚Mensch, hier wie sieht es denn*

> *aus? Also Sie müssten uns eigentlich beteiligen und Sie müssten Teilhabeplan schreiben.' ‚Wieso müssen wir das?' war die Antwort gewesen. Ich sage, weil wir eine Mehrheit von Reha-Träger/ ‚wir [das Jugendamt] sind kein Reha-Träger.' Da war das Gespräch eigentlich beendet. An der Stelle, wenn ich sage, ich habe die Dame nur noch darauf hingewiesen, wo sie es findet, dass sie sehr wohl ein Reha-Träger sind, wenn sie Leistungen erbringen, nach dem SGB IX und VIII, das hat die dann nicht so interessiert und seitdem habe ich eigentlich nicht so den Kontakt zu Jugendämtern großartig mehr." (AA)*

In Fällen, in denen ein beteiligter Rehabilitationsträger trotz bestehender Bedarfe die in seinem Zuständigkeitsbereich liegenden *Leistungen* nicht prüft und ggf. auch nicht erbringt, liegt beim leistenden Rehabilitationsträger die Verantwortung, über diese *Leistungen* dann auch zu entscheiden und sie zu auf den Weg zu bringen *(prozedurale Vorgabe)*. Da es sich dabei um *Leistungen* handeln kann, die entsprechend der *Leistungen/Anspruchsvoraussetzungen* eigentlich nicht zum Leistungsbereich des Trägers gehören, muss über das Erkennen hinaus weitergehendes Fachwissen in den Organisationen vorhanden sein. Da dieses Fachwissen zum Erhebungszeitpunkt bei den Mitarbeiter*innen (noch) nicht vorliegt, hält eine Agentur für Arbeit über die zuständige Regionaldirektion (*Organisationsstrukturen*) entsprechende Ressourcen in der *Fachqualifikation* für diese Fälle vor, um dennoch *Entscheidungen* über sachgebietsfremde *Leistungen* mit Blick auf die Risikosituation als Ganze fällen zu können:

> *„Wir haben Vorkehrungen getroffen auf Landesebene, dass da dort Know-How auch vorgehalten wird, dass die Agenturen dann eben auch über die Regionaldirektion dann auch Zugriff bekommen, sich da abstimmen können, sich da Rat einholen und auch eine fachliche Rückendeckung einholen können, ne? Weil wir sind nicht die Experten in dem Bereich medizinischer Reha und werden das auch nicht, ne? Also, wir werden auch nicht bundesweit jetzt alle Reha-Berater in allen Reha-Leistungen schulen können, das ist für die Kolleginnen und Kollegen auch nicht leistbar letztlich fachlich, ne?" (AA)*

Eine weitere Lösung für das Schnittstellen-Problem, das sich aus dem Wissensdefizit bei den Mitarbeiter*innen ergeben kann, liegt in der Person der Mitarbeiter*innen selbst bzw. in der Art des persönlichen Kontakts zwischen den Mitarbeiter*innen der unterschiedlichen *Trägerorganisationen*. Damit zusammenhängend spielt das persönliche Engagement der Beteiligten eine Rolle, um den Austausch an der Schnittstelle gewährleisten zu können:

> *„Einzig und allein zum Jugendamt in [Stadt], da läuft das sehr gut. […], weil da ist das Jugendamt [Name] mit zuständig. Dort kenne ich die Ansprechpartnerin, mit der arbeite ich zusammen. Das funktioniert. […] Also die Dame dort, die ist taff. Die ist hinterher." (AA)*

Es ist davon auszugehen, dass ungleiche Wissensbestände insbesondere in der Einführungsphase der zweiten Reformstufe des BTHG auch zu Leistungslücken führen können. Mit voranschreitender Geltungsdauer und durch zunehmend mehr Anträge mit einer Leistungsverantwortung nach § 15 SGB IX liegt die Annahme nahe, dass diese Wissenslücken geschlossen werden und sich damit auch die darauf basierenden Schnittstellen-Probleme auflösen oder zumindest entschärfen.

Anhand der Kategorie *Profession/Fachqualifikation* lässt sich nicht nur feststellen, dass ein spezifisches Fachwissen erforderlich ist, um die Arbeit an Schnittstellen zu gestalten. Mit dieser *Struktur*-Kategorie auf der *Bearbeitungsebene* lassen sich zudem Veränderungen aufzeigen, die sich auf die Einstellung – auf die Philosophie – von Mitarbeiter*innen beziehen. Bei einem Träger wird es als große Herausforderung empfunden, die Mitarbeiter*innen in der Organisation von einer neuen Ausrichtung, die auf die Konkretisierung und Erweiterung des SGB XI durch das BTHG insbesondere mit dem Mechanismus des leistenden Rehabilitationsträgers zurückzuführen ist, zu überzeugen und zu sensibilisieren *(RV)*. Durch diese Veränderung sollen sich die Mitarbeiter*innen auch in ihrer praktischen Arbeit dafür öffnen, über die eigene Leistungsgruppe hinaus weitergehende Bedarfe zu erkennen *(RV)* und entsprechend *sensibel* zu bearbeiten. Dieser Anspruch eines Rentenversicherungsträgers, eine neue Philosophie in die Arbeit zu implementieren, wird zum Ausgangspunkt genommen, um ein entsprechendes Schulungsprogramm zu erarbeiten, wodurch ein individuelles Fallbegleitungskonzept nicht nur im Bereich der Rehabilitation, sondern „im ganzen Haus“ implementiert werden soll *(RV)*.

Handlungs-/Ermessensspielraum

Mit dem *Handlungs-/Ermessensspielraum* in der *Struktur*-Dimension wird zum einen der Rahmen gefasst, im dem die Mitarbeiter*innen der *Organisationen* handeln können (*Handlungsspielraum*). Zum anderen bezieht sich der *Ermessenspielraum* auf die inhaltliche Ausgestaltung des Rahmens, also beispielsweise auf die Optionen, die die Mitarbeiter*innen innerhalb eines *Handlungsspielraums* nutzen können, um eine Risikosituation zu bearbeiten.

Ausgehend von der strukturellen und prozeduralen Dimension der *Rahmenbedingungen* bestand der *Handlungsspielraum* im Hinblick auf die *Transitions*-Konstellation vor der zweiten Reformstufe des BTHG daraus, den eingegangenen Antrag zu prüfen. Sofern die *Anspruchsvoraussetzungen* erfüllt waren, wurde die Rehabilitation vom Träger übernommen. Wurden die formalrechtlichen *Anspruchsvoraussetzungen* nicht erfüllt und es bestand ein Rehabilitationsbedarf, dann konnte der erstangegangene Träger den Antrag weiterleiten. Anträge konnten darüber hinaus abgelehnt werden, sofern die *Anspruchsvoraussetzungen* nicht erfüllt wurden. Daraus ergab sich für die Mitarbeiter*innen ein klar umrissener *Handlungsspielraum* hinsichtlich der Schnittstellen-Konstellation *Transition*, in dem über die *Anspruchsvoraussetzungen* die Zuständigkeiten definiert waren und das weitere Verfahren bei nicht-erfüllten *Anspruchsvoraussetzungen* vorgegeben war:

> *„Ansonsten haben wir ja auch wenig Handlungsspielraum zu sagen, wir machen [die Reha] lieber selber also für andere Träger, […] und wenn das klar ist, dass das nicht unsere Zuständigkeit ist, das müssen wir immer sehr genau und gewissenhaft prüfen, dann müssen wir das auch weiterleiten.“ (AA)*

Hinsichtlich der *Transition* wurde mit dem BTHG formal die Möglichkeit geschaffen, einen Antrag an einen dritten Träger weiterleiten zu können. Hier wurde also der *Handlungsspielraum* für den zweitangegangnen Träger erweitert. In der Praxis wurde dieses Vorgehen im Rahmen der *interorganisatorischen Interaktion* aber bereits vor der zweiten Reformstufe über eine informelle Abstimmung zwischen den *Trägerorganisationen* genutzt. Dabei ist die Qualität der Beziehung zwsichen den

Akteuren als ein Faktor hervorzugeheben, damit eine Weiterletiung auch jenseits *prozeduraler Vorgaben* möglich war:

> *„Aber im Großen und Ganzen auch schon als Sachbearbeiter hat man auch den dritten Träger bisher auch schon angerufen und den Fall geschildert und gesagt: ‚Können wir es nicht doch noch weiterleiten?' Und natürlich hat im Normalfall der dann gesagt: ‚Schickt es rüber.' Also, das sind alles Dinge, die jetzt zwar als Gesetz fixiert sind, aber davor auch tatsächlich auch schon so abgearbeitet wurden." (RV)*

Dieses Verfahren wurde genutzt, wenn ein Antrag etwa fälschlicher Weise weitergeleitet worden war. Der zweitangegangene Träger musste in der Regel den Antrag dann in einem ersten Schritt weiter bearbeiten und die entsprechenden *Leistungen* erbringen. In einem zweiten Schritt musste dann ein Kostenerstattungsverfahren eingeleitet werden. Dabei scheint es jedoch für die Träger nicht attraktiv zu sein, Erstattungsansprüche gegenüber anderen Trägern geltend zu machen. „*Das ist nicht so beliebt, ich glaube, bei den anderen genauso wenig wie bei uns." (AA)*

Liegt nun der Fall nach der Zuständigkeitsprüfung bei einem Träger, konzentrierte sich die Aufgabe aus Sicht der Träger nur auf die *Leistungen*, für die sie nach den strukturellen *Kompetenzzuweisungen* zuständig sind. Die *prozeduralen Vorgaben für die Arbeit an Schnittstellen* des SGB IX schienen dagegen – und das wurde bereits bei der Darstellung der *Rahmenbedingungen* herausgearbeitet – vor der zweiten Reformstufe des BTHG keine Rolle gespielt zu haben:

> *„Also, wir machen unseren Teil der beruflichen Reha, die Rentenversicherung macht ihren Teil der beruflichen Reha. Wenn zuvor noch medizinische Sachen zu machen sind, dann macht das die Krankenkasse oder auch die Rente oder wer auch immer." (AA)*

Der praktische *Handlungs-/Ermessenspielraum* umfasste aus Sicht der Träger nicht die Pflicht, weitere Rehabilitationsbedarfe zu erkennen, und konzentrierte sich ausschließlich auf die *Leistungen*, für die der jeweilige Träger entsprechend der *Anspruchsvoraussetzungen* zuständig war:

> *„Das war ja früher anders. Ich sage jetzt mal, wenn da was auffiel, haben wir natürlich gesagt: ‚Lieber Kunde, geh mal da und dort hin, das könnte auch noch hilfreich für dich sein. Aber diese Verpflichtung war nicht so im Gesetz niedergelegt, ne? Das ist ja jetzt neu, das stellt auch grade in der Beratung dann neue Anforderungen." (AA)*

Dadurch bestand für die Rehabilitand*innen die Gefahr, nicht alle für eine bedarfsgerechte Versorgung benötigten *Leistungen* zu erhalten. Dies ist das kennzeichnende Schnittstellen-Problem der *Interferenz*-Konstellation: Die einzelnen Träger konzentrierten sich oft auf das spezifische Ziel der jeweils eigenen *Organisation*, ohne das umfassende Teilhabeziel hinreichend im Blick zu haben. Weitergehende Bedarfe mussten anderweitig aufgedeckt werden. Entweder fielen einzelnen Mitarbeiter*innen weitere Bedarfe auf, oder in den Kliniken wurden weitere Bedarfe angesprochen (während der Erbringung von Rehabilitationsleistungen, *RV*). Grundsätzlich schien es also dem Willen der Mitarbeiter*innen bei den Trägern oder *„dem Zufall überlassen" (RV)* worden zu

sein, auf über den eigenen Leistungsbereich hinausgehende Rehabilitationsbedarfe anderer Leistungsgruppen einzugehen.

Bemerkenswert ist dabei, dass die Konsequenzen für die Versorgung der Rehabilitand*innen zwar bekannt waren, aber nicht als Folge eines Schnittstellen-Problems zwischen den *Trägerorganisationen* wahrgenommen wurden *(RV)*. Es scheint sogar überhaupt nicht als ein Problem in dem Sinne betrachtet worden zu sein, das es zu bearbeiten galt. Denn war der Fall im Rahmen der gegebenen Vorgaben, wie sie in der *Struktur*-Dimension der *Rahmenbedingungen* dargestellt wurden, bearbeitet und waren diese *Leistungen* innerhalb des *Handlungs-/Ermessenspielraums* erbracht, dann spielte der Fall für die Mitarbeiter*innen der Organisation keine Rolle mehr *(RV)*. Bezüge zu anderen Leistungsgruppen waren also nicht handlungsrelevant für die Rehabilitationsträger, sofern sie nicht zur Abgrenzung gegenüber anderen Leistungsträgern dienten.

Der durch die *Rahmenbedingungen* vorgegebene *Handlungsspielraum* der *Trägerorganisationen* geht mit einem weiteren Schnittstellen-Problem einher, das in der Schnittstellen-Konstellation *Diffusion* angelegt ist. Dieses Schnittstellen-Problem tritt zwar eher bei der Leistungserbringung auf und weniger bei der Bedarfserkennung und Zuständigkeitsklärung, es zeigt aber, wie durch eine nicht bestehende Zuständigkeit eines Trägers eine bedarfsgerechte *Bearbeitung* der Risikosituation eingeschränkt wird. Hierbei entspricht die praktische Umsetzung den gesetzlichen Regelungen. Die Mechanismen im SGB IX, die sich durch die zweite Reformstufe des BTHG auch in der praktischen *Bearbeitung* von Rehabilitationsfällen in einer *Interferenz*-Konstellation niederschlagen, scheinen hierbei keine Bedeutung zu haben. So beschreibt eine Agentur für Arbeit den (nicht) zur Verfügung stehenden *Handlungsspielraum* bei einem „Fremdkostenfall“ *(AA)*.

Dieses Problem tritt besonders dann auf, wenn die Arbeitsagentur und der Rentenversicherungsträger einen Fall gleichzeitig betreuen, aber aufgrund der *Anspruchsvoraussetzzungen* nicht beide *Organisationen* als Rehabilitationsträger agieren. Dabei ist der Rentenversicherungsträger entsprechend der erfüllten *Anspruchsvoraussetzungen* der verantwortliche Rehabilitationsträger. Die Arbeitsagentur ist dagegen kein Rehabilitationsträger, sie kann aber durch die Zahlung von Arbeitslosengeld und die Bestrebungen zur Vermittlung in den Arbeitsmarkt an der *Bearbeitung* der Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit beteiligt sein. Die Agentur hat dann keine Optionen, über Förderungsmöglichkeiten wie Umschulungen oder *Leistungen* der aktiven Arbeitsförderung zu entscheiden, wie bei der Darstellung des „Leistungsverbots“ erklärt wurde. Der *Handlungs-* und *Ermessensspielraum* ist dadurch bei der Arbeitsagentur auf Ebene der *Bearbeitung* sehr begrenzt:

> *B: „Das ist, zum Beispiel, in der Arbeitsvermittlung sind wir verantwortlich für [...] die Vermittlung von Fremdkostenträgerfällen, so nennen wir die. Also, die Deutsche Rentenversicherung hat zum Beispiel eine berufliche Reha durchgeführt, eine Umschulung für jemandem. Und kurz vor Ende der Umschulung kommt der zu uns in die Arbeitsvermittlung und wir haben den Auftrag, eben eine Stelle gemeinsam mit dem Menschen zu finden und ihn nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Wir stellen zum Beispiel regelmäßig fest, dass die Menschen dann für eine Bewerbung nicht so optimal aufgestellt sind, sprich, die Bewerbungsunterlagen sind nicht aktuell auf dem*

Stand oder qualitativ halt nicht gut oder, da gibt es so Details, weiter fachlich zu beraten und dann würden wir sofort sagen, wir legen jetzt 400 Euro auf den Tisch und geben demjenigen die Möglichkeit, drei Tage oder fünf Tage zu einem Coaching zu gehen, damit die Bewerbungsunterlagen auf Stand gebracht werden [...]. Und das sind Sachen, [...] das lehnen die Rentenversicherungsträger zum Beispiel relativ pauschal ab, weil die sagen, das ist Teil der Umschulung, ne? Wir erleben dann hier aber Menschen, die es eben nicht haben, und wären sofort bereit, das dann in die Wege zu leiten, und das wird dann als nicht erforderlich angesehen."

I: „Warum lehnt die Rentenversicherung das ab, wenn Sie bereit sind, dafür zu bezahlen?"

B: „Nein, also bezahlen dürfen wir nicht. Wir würden das, wenn wir Träger wären, würden wir das machen. Wir haben ein Leistungsverbot und dürfen es an der Stelle gar nicht, ne? Und dann sagen wir, wenn es unser Kunde ist, das ist halt so eine unterschiedliche Wahrnehmung dann, ne? Ja. Das ist natürlich auch aufgabenbedingt, die Rentenversicherungsträger haben ja diesen Vermittlungsauftrag nie, die sind ja reiner Reha-Träger. Da haben wir natürlich auch funktionsbedingt dann eine andere Perspektive auf die Dinge, ne?"(AA)

Bemerkenswert ist hier, dass den Rentenversicherungsträgern ein anderer Zugang zur Arbeitsvermittlung im Rahmen der LTA zugeschrieben wird als den Agenturen für Arbeit. Wie aus dem oben dargestellten Fall deutlich wird, sehen die Arbeitsagenturen vor dem Hintergrund ihrer *Fachqualifikationen* in Bezug auf den Arbeitsmarkt und ihrer Erfahrungen mit der Vermittlung Bedarfe bei der Eingliederung im Rahmen der Rehabilitation, die durch die *Leistungen* der Rententräger nicht bzw. nicht mit hinreichender Qualität gedeckt werden. Aus Sicht der Agentur für Arbeit sind die Rentenversicherungsträger reine Rehabilitationsträger, die keinen Vermittlungsauftrag haben. Durch den Vermittlungsauftrag hat die Arbeitsagentur jedoch einen anderen Blick auf die *Bearbeitung* der Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit auch im Hinblick auf die Wiederaufnahme einer Beschäftigung. Hier spiegeln sich die unterschiedlichen Zielsetzungen der Rechtskreise wider: Während bei der Gesetzlichen Rentenversicherung die Vermeidung von Erwerbsminderungsrente im Fokus steht – wofür eine grundsätzliche Erhaltung oder Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit ausreicht –, geht es in der Arbeitsförderung um die konkrete Vermittlung in den Arbeitsmarkt. Aus fiskalischer Perspektive ist es für die Arbeitsagentur von Interesse, Geld für die Optimierung der Bewerbungsunterlagen zu investieren, um die Chancen für die Beendigung der Arbeitslosengeldzahlung zu erhöhen. In der *Diffusions*-Konstellation gibt es dagegen für die Rentenversicherung weniger den Anreiz, zusätzlich ihr Handeln arbeitsmarktsensibel auszurichten.

Aus Sicht der Agentur für Arbeit folgt aus dieser Situation, dass Absprachen über arbeitsmarktbezogene *Leistungen* im Rahmen der Rehabilitation mit dem Rentenversicherungsträger getroffen werden müssten. Dies ist grundsätzlich gesetzlich sogar vorgesehen. So heißt es in § 54 SGB IX zur Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit: „Die Bundesagentur für Arbeit nimmt auf Anforderung eines anderen Rehabilitationsträgers gutachterlich Stellung zu Notwendigkeit, Art und Umfang von *Leistungen* unter Berücksichtigung arbeitsmarktlicher Zweckmäßigkeit. Dies gilt auch, wenn sich die Leistungsberechtigten in

einem Krankenhaus oder einer Einrichtung der medizinischen oder der medizinisch-beruflichen Rehabilitation aufhalten.“ Die Träger der Rentenversicherung hätten also die Möglichkeit, die fachliche Kompetenz der Bundesagentur bei arbeitsmarktbezogenen Fragen hinzuzuziehen. Dies scheint jedoch in der Praxis nicht hinreichend zum Tragen zu kommen – möglicherweise auch deshalb, weil die Vorstellungen über die einzelnen Maßnahmen oft voneinander abweichen *(AA).* Sofern die Zusammenarbeit zwischen den beiden Akteuren jedoch gut ist, scheint ein besserer Austausch (*interorganisatorische Interaktion*) möglich zu sein. Dieser Eindruck wird jedoch durch den Hinweis getrübt, dass der Rentenversicherungsträger einen sehr hohen Betreuungsschlüssel hat, wodurch ein regelmäßiger Austausch zwischen den Personen zu einzelnen Fällen dann schwieriger umzusetzen ist:

> *„Okay. Die betreuen wir, weil die einen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben und da müssen wir auch alle Möglichkeiten nutzen, ihre Beschäftigungslosigkeit zu beenden. Verfügbarkeit, Eingliederung vorlegen und, und, und. Aus dem Grund haben wir die in der Betreuung. Das heißt, wir müssen was mit denen machen. Aber in dem Fall sind uns die Hände gebunden, weil wir nicht der Kostenträger sind. Und da können wir jetzt auch nicht der Rentenversicherung vorschreiben, wir wollen das, das, das das, das, weil die Rentenversicherung ja entscheidet, sind wir Kostenträger? Ja oder Nein. Den Vorteil, den wir haben, ist, die Zusammenarbeit mit der Rentenversicherung ist schon besser geworden. Die wissen, wer ist der zuständige Reha-Berater, so dass man die mal anschreiben kann, und man kann mal fragen, wie ist der Stand? Was haben Sie geplant? Also, das ist verglichen mit vor acht, neun Jahren schon mal besser geworden. Nur auf der anderen Seite, ich glaube, die Rentenversicherungen haben einen sehr, sehr hohen Betreuungsschlüssel, was das angeht. Es wurde mal gemunkelt, ob das stimmt, weiß ich nicht, aber der Betreuungsschlüssel 1:500 hat irgendjemand mal gesagt und ist ja klar, dass die halt sehr, sehr, sehr viel zu tun haben. Das ist halt immer ein bisschen schwierig. Ja.“ (AA)*

Absprachen zwischen der Arbeitsagentur und dem Rentenversicherungsträger werden in diesem Zusammenhang auch dadurch erschwert, dass die Möglichkeiten, *Entscheidungen* zu treffen, bei der Deutschen Rentenversicherung mit der Hierarchie der *Organisation* verbunden ist. Wie das im Einzelnen von einer Arbeitsagentur wahrgenommen wird, veranschaulicht der folgende Interviewausschnitt:

> *„B1: Wenn die Reha-Beratung ihren Job gemacht hat und der Kunde ist fertig, reif für eine Vermittlung, egal von uns, egal von der Rentenversicherung. Wenn die Rentenversicherung zuständig ist, haben wir ja Leistungsverbot und die müssen alles machen. Wenn es dann darum geht, einen Eingliederungszuschuss zu zahlen und ein Arbeitgeber sagt: ‚Hey, ich stelle den ein, den Schwerbehinderten.‘ Bei uns geht er in die Eingangszone, kommt zum Vermittler, alles fertig. Meinst Du, bei der Rentenversicherung kriegten wir einen? Also, wir sind ein bisschen, das ist ja nicht nur unsere Erfahrung, das Spiel geht natürlich in vielen Agenturen immer so.*

> *B2: Man muss natürlich dazu sagen, dass der Hintergrund ist, die haben eine andere Entscheidungspraxis. Bei denen sind die Hierarchien anders als bei uns. Bei uns entscheidet der Berater über Gutachten und der entscheidet über eine Förderung von 50 Euro, aber auch über eine Förderung von 100.000 Euro. Und bei der Rentenversicherung, da haben wir gestern eben erfahren, was ja schon immer so unser Verdacht war, dass eben, je teurer die Förderung, desto mehr entscheiden da eben auch andere. Also der […] Reha-Berater entscheidet bei denen eben nicht über eine Umschulung von 25.000 Euro. Das macht dann wohl der Referent oder Dezernent oder wie auch immer. Deswegen sind da noch ein bisschen andere Vorgehensweisen und ich denke, da haben die auch Reibungsverluste." (AA)*

Ausgehend von dieser unterschiedlichen Entscheidungspraxis ist weitergehend zu vermuten, dass dies auch auf die Funktion der Mitarbeiter*innen als Ansprechpartner*innen auswirkt. Demnach können auch die Absprachen zwischen den Mitarbeiter*innen einzelner *Trägerorganisationen* von den Entscheidungsbefugnissen innerhalb des Rententrägers bestimmt sein. Dies ähnelt der Entwicklung von *Verfahrensregelungen*, wobei dort die Rentenversicherung Bund eine zentrale Instanz bei der Festlegung von Verfahren hinzukommt.

Der Grund dafür, dass die Agenturen daran interessiert sind, einen *Handlungsspielraum* als Rehabilitationsträger neben dem Rentenversicherungsträger zu erhalten und nicht nur in der Betreuung von Fremdkostenfällen aktiv zu sein, wird in ihrer Nähe zu Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und in aufgebauten betrieblichen Netzwerken in der jeweiligen Region gesehen. Dementsprechend können die Arbeitsagenturen bei der Leistungserbringung zur Teilhabe am Arbeitsleben auf andere *Fachqualifikationen* zurückgreifen, was einen anderen Blick auf die *Bearbeitung* der Risikosituation ermöglicht. Denn aus Sicht der Arbeitsagentur hat der zuständige Rentenversicherungsträger keinen Bezug zum regionalen Arbeitsmarkt oder zu den örtlichen Unternehmen und stellt deshalb eher überbetriebliche Maßnahmen in den Vordergrund. *Entscheidungen*, die sich auf den Arbeitsmarkt beziehen, werden demgegenüber eher von den Arbeitsagenturen getroffen:

> *„Wo wir von profitieren, ist einfach die Nähe zum Arbeitsmarkt. Dadurch, dass wir die Kollegen der Arbeitsvermittlung und im Arbeitgeberservice haben. Das heißt, wir wissen relativ schnell, wie entwickelt sich was, wo sind Bedarfe, so dass wir eben auch zügig auf so etwas reagieren können, wenn wir merken, da ist eine hohe Nachfrage, dann wird auch der mit Ende 40, Anfang 50 noch umgeschult. Wenn es ein Bereich ist, wo wir wissen, da ist ein Fachkräftemangel. Und durch unsere räumliche Nähe wissen wir auch viel mehr, was gibt es vor Ort für Angebote. Es ist natürlich für einen Träger, die irgendwo weiter weg sitzt, ich weiß, dass also eine DRV, […], die haben dann immer nur mit dem BFW[36] [Stadt] zusammengearbeitet und dann wurden alle, die eine Umschulung machen wollten, egal, was sie machen wollten, die wurden nach [Stadt] geschickt. Ich weiß, dass mich mal eine Frau von einem Kunden angerufen hat und hat gesagt, aber der hat*

[36] Berufsförderungswerk

> *einen betrieblichen Umschulungsplatz, der könnte das hier in [kleine Stadt] betrieblich machen. Und die DRV macht das nicht, weil die gesagt haben, nein, bei uns gehen alle zum BFW nach [Stadt]. Und jetzt ist ja ein überbetriebliches Angebot eigentlich immer Plan B. Viel besser für eine Übernahme und von der Integration ist ja die betriebliche Variante. Dazu muss man die aber kennen und muss auch die Zeit haben, einen Betrieb darüber beraten zu können. Da müssen Sie in den Betrieb fahren und müssen dem auch erklären, wie das funktioniert. Also auch da wieder eine Frage des Personalschlüssels, aber auch der Fachlichkeit. […] Wir haben eigens einen Kollegen im Arbeitgeberservice, der nur für den Bereich Reha und Schwerbehinderte zuständig ist, […] akquirieren Umschulungsstellen und das ist natürlich dann genial. Also da […] profitieren wir einfach davon, dass wir Arbeitsagentur sind." (AA)*

Eine Lösung bieten *Verfahrensregelungen*, die an Rehabilitand*innen im SGB-III-Bezug ansetzen. Beispielsweise besteht zwischen einer Arbeitsagentur und einem Rentenversicherungsträger eine *Verfahrensregelung* für die Arbeit mit arbeitslosen Rehabilitand*innen einer Region. Hieraus lassen sich Bemühungen der Träger ableiten, die jeweiligen Kompetenzen für die Realisierung eines Teilhabeziels zumindest für eine bestimmte Region nutzbar zu machen *(RV)*.

In den Agenturen besteht auch die Hoffnung, dass sie mit dem BTHG nicht nur in die Rehabilitation als Träger einbezogen werden, sondern auch früher in den *Prozess* einsteigen können (*prozedurale Vorgabe zur Arbeit an Schnittstellen*). Zwar war, wie oben erwähnt, bereits vor 2018 vorgesehen, die Agentur für Arbeit einzubinden, wenn während des *Prozesses* Bedarfe an LTA deutlich geworden sind. Dennoch scheint aus Sicht der Träger diese Regelung durch die zweite Reformstufe des BTHG nochmal gestärkt worden zu sein:

> *„Dass wir da vielleicht oder dass eben andere Träger, die in vorgelagerten Prozessschritten sind, uns dann früher mit einbinden in den Prozess, als wir jetzt drin sind. Ne? Das ist ja auch eine ganz große Hoffnung, die ich habe, dass wir nicht, ich sage jetzt mal, die medizinische Reha komplett abgeschlossen ist und dann sagt jemand: ‚Ach ja, stimmt, beruflich sollten wir jetzt aber auch mal was machen.' Sondern dass wir dann, das ist ja auch durch das BTHG neu verstärkt worden, dass wir schon während der medizinischen Reha mit eingebunden werden, sprich, früher in die Beratung einsteigen können, mehr Nahtlosigkeit für die Menschen entsteht zwischen medizinischer, insbesondere medizinischer und beruflicher Reha und weniger Zeit verloren geht."(AA)*

Durch einen früheren Einbezug der Arbeitsagentur würde auch der Arbeitsmarktbezug in der Rehabilitation gestärkt. Neben medizinischen Rehabilitationsleistungen können Fragen nach den bestehenden erwerbsbezogenen Möglichkeiten und nach den vorhandenen Stärken der Rehabilitand*innen ebenfalls geklärt und bearbeitet werden. Je nach individueller Falllage werden dadurch erhebliche zeitliche Ressourcen genutzt, durch die weitergehende Schritte zur Rückkehr in die Beschäftigung schon frühzeitig ausgelotet und eingeleitet werden können bzw. auch nahtlose Übergänge zwischen einzelnenen Rehabilitationsleistungen geschaffen werden können *(AA)*.

In einer anderen Arbeitsagentur wird ein solcher Fall geschildert, in dem die Arbeitsagentur als Rehabilitationsträger von der Rentenversicherung in die Rehabilitation einbezogen wird. Demnach lässt sich in der Beteiligung der Agentur für Arbeit durch den Rentenversicherungsträger als leistender Rehabilitationsträger eine Lösung vermuten, die am Schnittstellen-Problem der fehlenden Beteiligung anderer Rehabilitationsträger ansetzt (bei einer *Interferenz*-Konstellation). In diesen Fällen kann auch die Arbeitsagentur als Rehabilitationsträger über Eingliederungsleistungen im Rahmen des Rehabilitationsgeschehen entscheiden, auch wenn die Rentenversicherung Träger der LTA ist. Bei der Umsetzung der Lösung spielt nicht allein die rechtliche Rahmenbedingung des SGB IX eine Rolle. Auch der Ausgestaltung der *interorganisatorischen Interaktion* im Sinne eines Beteiligungswillens der Arbeitsagentur kommt eine Bedeutung zu, durch die *Entscheidungen* ermöglicht werden:

> *„Ich habe auch erst einen einzigen Fall gehabt, der nach BTHG tatsächlich bearbeitet wurde. Das war ein Fall der Deutschen Rentenversicherung. Dort hat der Kollege das durchaus richtig gemacht und hat die Bundesagentur für Arbeit beteiligt. Es ging um technische Arbeitshilfen, wenn ich das richtig in Erinnerung habe. Das hat wunderbar geklappt. Nachdem wir vorher dreimal telefoniert haben und tatsächlich uns mal erklärt haben, wie läuft denn das BTHG jetzt. Weil die Paragrafen, die er genannt hat, waren nicht ganz richtig. Aus seiner Sicht waren meine Paragrafen, die ich ihm genannt habe, nicht ganz richtig. Wir waren unstrittig der Meinung, okay, irgendeiner muss jetzt hier mal entscheiden. Wir haben es dann auch vernünftig hingekriegt.“ (AA)*

Insgesamt wurde durch die Analyse der *Struktur*-Kategorien deutlich, dass durch die Regelungen der *Rahmenbedingungen* die *Strukturen* in der *Bearbeitung* bei der Arbeit an Schnittstellen gestaltet werden (*Wirkungskette*). Bei den *Organisationsstrukturen* wird dies besonders im Hinblick auf die Veränderungen deutlich, die auf die zweite Reformstufe des BTHG zurückgeführt werden können. Bei der Analyse der Kategorie *Profession/Fachqualifikation* konnte gezeigt werden, dass eine unzureichende Qualifikation der Mitarbeiter*innen die Arbeit an Schnittstellen der *Interferenz*-Konstellation behindern kann. Aber auch der *Handlungs-/Ermessensspielraum* geht für jede Schnittstellen-Konstellation aus den *Rahmenbedingungen* hervor. Insbesondere die verteilten Kompetenzen entsprechend der *Leistungen/Anspruchsvoraussetzungen* führen bei einer *Diffusion* dazu, dass die Erbringung einer bedarfsgerechten *Leistung* erschwert werden kann, wenn *Organisationen* zwar an der *Bearbeitung* einer Risikosituation beteiligt sind, aber keine Möglichkeiten haben mitzuentscheiden – vor allem, wenn diejenigen Organisationen, die entscheiden, einen engen Blick auf ihre organisationalen Ziele haben statt das Teilhabeziel in den Vordergrund stellen.

Sehr deutlich wird die hohe Bedeutung von fachspezifischen *Qualifikationen*. Der hohe Arbeitsmarktbezug der Mitarbeiter*innen in den Agenturen für Arbeit ermöglicht eine Ausgestaltung von Teilhabeleistungen, die die Chancen für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration und damit für die Realisierung des Teilhabeziels deutlich erhöhen dürfte. Hier zeigt sich, dass die Zuordnung von Zuständigkeiten auf der Basis von sozialversicherungsrechtlichen *Anspruchsvoraussetzungen* anstelle von inhaltlicher Kompe-

tenz nicht unproblematisch ist. *Verfahrensregelungen* können diese Problematik entschärfen; allerdings zeigt sich, dass entsprechende *prozedurale Vorgaben* – wie beispielsweise im Hinblick auf die Beteiligung der Arbeitsagentur – nicht immer umgesetzt werden.

4.4.2 Prozesse

Im Folgenden werden die Ergebnisse entsprechend der *Prozess*-Kategorien auf der Ebene der *Bearbeitung* vorgestellt. Zu den Kategorien gehören die *inner- und interorganisatorische Interaktion,* der *Kontakt zu den Adressat*innen* und die *Entscheidungen*.

	Bearbeitung
Strukturen	Organisationsstrukturen
	Profession/Fachqualifikation
	Handlungs-/Ermessensspielraum
Prozesse	***inner-/interorganisatorische Interaktion***
	Kontakt mit Adressat*innen
	Entscheidungen

Inner- und interorganisatorische Interaktion

Die *innerorganisatorische Interaktion* wurde bereits im Zusammenhang mit den vorherigen Kategorien, insbesondere bei den *Organisationsstrukturen*, aufgegriffen. Bezogen auf die Schnittstellen-Konstellationen sind die Interaktionen innerhalb der *Trägerorganisation* besonders dann relevant, wenn die Frage zu klären ist, ob ein Träger zuständig ist oder nicht. Interaktionen finden dann überwiegend zwischen der Sachbearbeitung und den Mediziner*innen, die Gutachten erstellen, statt.

Im Rahmen der Fallbearbeitung treten die *interorganisatorischen Interaktionen* auf, wenn Abstimmungen zwischen den Trägern vorgenommen werden müssen. Dass sich die Träger abstimmen müssen oder wollen, kann zum Beispiel aus gesetzlichen Veränderungen oder aus Schwierigkeiten bei der Beurteilung von Fällen auf der *Mikroebene* hervorgehen.

Die Schwierigkeit wird beispielsweise in einem Interview für einen Fall dargestellt: Eine Versicherte beantragt ein Auto, um damit ein mobiles Dialysegerät transportieren zu können. Die Arbeitsagentur hat diesen Antrag an eine Krankenversicherung weitergeleitet, weil das Auto keinen spezifischen Beschäftigungsbezug habe bzw. nicht zum Erhalt der Beschäftigung diene. Die Weiterleitung an die Krankenversicherung führte zu der Rückmeldung:

> *„Wir [die Krankenkasse] wissen damit gar nichts anzufangen, wir haben Kfz überhaupt nicht in unserem Leistungsportfolio. […] Wir machen das nicht und wir würden den Erstattungsanspruch gegen euch [die Arbeitsagentur] geltend machen.“ (AA)*

Da ein direkter Beschäftigungsbezug nicht aus dem Antrag hervorging, hätte dieser Erstattungsanspruch von der Agentur für Arbeit wiederum abgelehnt werden können. Dies hätte jedoch bis zu einer gerichtlichen Auseinandersetzung führen können. Die Lösung dieses Schnittstellen-Problems bestand letztlich darin, dass die Arbeitsagentur nach Rücksprache mit der Regionaldirektion *(innerorganisatorische Interaktion)* den Fall im eigenen *Handlungs- und Ermessensspielraum* bearbeitet:

> *„Das heißt, wir mussten die Kundin nochmal einladen, rausfinden, braucht die das Auto wirklich oder geht es nicht um etwas ganz Anderes, um einfach das nochmal ein bisschen differenzierter betrachten zu können." (AA)*

Diese Interaktion zwischen den Trägern dient also dazu, im Detail Grenzen der Zuständigkeitsbereiche, wie sie in der *Struktur*-Dimension der *Rahmenbedingungen* dargestellt wurden, zu klären.

Bei *Transitionen* erfolgen auch Abstimmungsprozesse, wenn ein Antrag fälschlicher Weise weitgeleitet worden ist, auch bei eindeutiger Rechtslage. Mögliche Folgen einer unterbliebenen Abstimmung für die *Bearbeitung* der Risikosituation wären, dass der Antrag vom zweitangegangenen Träger abgelehnt wird, weil er nicht zuständig ist, oder dass der zweitangegangene Träger bei durchgeführter Rehabilitation Erstattungsansprüche gegenüber dem erstangegangenen Träger geltend macht. Der folgende Ausschnitt zeigt die Folgen für die Antragsteller*innen, die letztlich nicht nur keine *Leistungen* erhalten haben, sondern auch sehr lange auf eine Rückmeldung der Träger warten mussten:

> *„Und dann muss man natürlich noch schauen, wie das in der Praxis umgesetzt wird, weil es gibt ja schon lange, seit 2004 gibt es diese Regelung, dass der erstangegangene Träger innerhalb einer gewissen Frist entweder entscheiden muss oder weiterleiten muss. Und der, an den es weitergeleitet wird, der muss dann aber wirklich auch innerhalb von einer kurzen Frist sagen, das mache ich, sonst kann er auch nicht mehr zurückgeben und die Leistung nicht mehr verweigern. In der Praxis hat das oft nicht funktioniert, sondern dann kamen von beiden Institutionen/ also wenn einer das weitergeleitet hat, haben die geschrieben, wir haben es weitergeleitet an die andere Institution, und die haben irgendwann, manchmal nach Monaten erst, zurückgeschrieben, sie wären ja gar nicht zuständig und dann sind die Leute, saßen auf dem Trockenen, die kriegten dann gar keine Leistungen. Und da stand es auch schon so im Gesetz, wurde aber in der Praxis nicht umgesetzt." (VdK)*

Diese Folgen für die Antragsteller*innen können jedoch im Vorfeld durch ein Telefonat zwischen den entsprechenden Stellen der Rehabilitationsträger vermieden werden. Dieser Weg der eher informellen Interaktion zwischen einem Rentenversicherungsträger und einer Arbeitsagentur wird zwar als selten beschrieben, vermutlich, weil eine fälschliche Weiterleitung auch nur vereinzelt auftritt; er wird jedoch auch als funktionierende Option wahrgenommen, zumindest für derartige Fälle. Hier scheint also die *interorganisatorische Interaktion* auf der Ebene der *Bearbeitung* bei den einzelnen Mitarbeiter*innen eher zu gelingen. Als Ursache liegt eine eindeutige Rechtsgrundlage nahe, die im Fall zuvor aus Sicht der Träger nicht gegeben war:

> *„In Einzelfällen haben wir dann auch [...] mit der Deutschen Rentenversicherung telefoniert, habe gesagt: 'Hören Sie mal, ich glaube, hier ist einfach ein Fehler passiert. Gucken Sie sich das doch mal an. Sie haben es uns weitergeleitet, aber Sie sind doch zuständig.' Und ich habe es zweimal erlebt und zweimal hieß es am anderen Ende der Leitung: 'Oh Gott, ja. Oh Gott. Ich schreibe Ihnen, schicken Sie mir den Fall zurück, alles gut.' Ne? Und dann läuft das auf diesem Wege auch." (AA)*

Probleme bei den *interorganisatorischen Interaktionen* gehen u.a. auf die mangelnden Möglichkeiten zurück, überhaupt Kontakt mit den Mitarbeiter*innen der anderen Träger aufzunehmen. Zwar gibt es bereits zwischen den einzelnen *Organisationen* Kontakte, die *Organisationsstrukturen* wurden jedoch zum Teil aufgrund des BTHG verändert, was nach außen hin für andere Rehabilitationsträger nicht immer transparent gemacht wurde, mit der Folge, dass die neuen Ansprechpartner*innen erst gefunden werden müssen. Hier zeigt sich, dass Unklarheiten über Ansprechpartner*innen zu Schnittstellen-Problemen führen können, während eine entsprechende Transparenz die *Bearbeitung* erleichtern würde.

Unklarheiten über die Ansprechpartner*innen werden nicht nur bei anderen *Organisationen* gesehen, sondern von einer Befragten auch innerhalb der Arbeitsagentur verortet. Es lässt sich vermuten, dass die aufwendige Suche nach Ansprechpartner*innen aufgrund veränderter *Strukturen* ein temporäres Problem ist; die zum Zeitpunkt der Erhebung bestehenden Veränderungen werden voraussichtlich in die alltäglichen Abläufe übergehen:

> *„Aber auch so beim Amt für Eingliederungshilfe, da kannten wir die Kollegen natürlich auch schon von früher, aber durch diese Intensivierung des Kontaktes, gibt es auch da immer wieder neue Baustellen, wo man dann sagt, ich weiß gar nicht, wer dafür zuständig ist jetzt bei den Kollegen, da muss man tatsächlich immer wieder mal rausfinden und ins Gespräch gehen und dann darauf hoffen, dass man den richtigen Ansprechpartner tatsächlich auch findet. Kann sein, dass es den anderen Trägern aber auch so geht mit uns. Also wie gesagt, Bundesagentur ist ja auch ein riesiger Komplex und da muss man auch im Zweifelsfall erst einmal rausfinden, wer ist denn jetzt zuständig." (AA)*

Demnach können Strategien, die auf einen Austausch mit einzelnen Mitarbeiter*innen anderer Träger basieren, nicht oder nur mit als zu groß empfundenen Aufwand umgesetzt werden, wenn überhaupt kein Kontakt hergestellt werden kann. Insbesondere kurzfristig benötigte Lösungen können kaum gefunden werden, wenn einzelne Ansprechpartner*innen, wenn überhaupt, nur über Umwege wie Callcenter-Wartschleifen zu erreichen sind.

> *„B1: Also was halt wirklich maßgeblich ist, das hängt halt wirklich davon ab, wo man Namen kennt, wo man persönlich in den Arbeitskreisen mit vertreten ist […], dass die Zusammenarbeit dort besser funktioniert als jetzt bei Krankenkassen oder Agenturen, wo man jetzt nicht so/ oder Jobcenter, wo man jetzt nicht so persönliche Ansprechpartner hat, das kann sich manchmal schon schwierig gestalten.*

> *B2: Das sagen einem die Sachbearbeiter auch schon. Die haben den konkreten Antrag vor sich liegen und haben irgendeine Rückfrage, müssen irgendwas klären, bis wann ging der Krankengeldbezug vielleicht oder so. Und dann ist es mitunter schon schwierig, die telefonisch zu erreichen, weil die genauso, wie unsere Kunden bei uns leider auch, in der Warteschleife landen. […] Das ist dann schon ein Problem. Aber das werden andere bei uns genauso bemängeln, sage ich mal. Also, die ganz normale Sachbearbeitung landet eben ganz oft dann bei Krankenkassen, aber durchaus auch bei den Arbeitsämtern in irgendwelchen Callcenter-Warteschleifen. Und das erschwert dann […] die Arbeit auch und umgekehrt genauso. Also die werden das als Schnittstelle und problembeladen vielleicht auch darstellen." (RV)*

Ein Befragter bei einem Rentenversicherungsträger beschreibt eine mögliche Lösung für dieses Problem: Über Gesprächskreise mit anderen Rentenversicherungsträgern und mit der Regionaldirektion der Arbeitsverwaltung konnten Listen mit einzelnen Ansprechpartner*innen erstellt werden. Aus Sicht des Rentenversicherungsträgers spielt es dabei eine Rolle, dass die Listen auf *Strukturen* der *Mesoebene* wie *Runden Tischen* aufbauen, an denen Akteure einer bestimmten Region teilnehmen. Diese Listen liegen dementsprechend nicht nur beim Träger der Rentenversicherung vor, sondern auch bei den anderen Trägern und weiteren Akteuren. Bemerkenswert ist, dass diese Listen bei allen beteiligten *Organisationen* gleichermaßen nicht nur vorliegen, sondern auch über die *Runden Tische* ein persönlicher Kontakt besteht, auf dem aufgebaut werden kann. Hierbei werden also Chancen auf lokaler Ebene genutzt, um die Arbeit an der Schnittstelle zu anderen Trägern leichter umzusetzen. Solche Lösungen sind allerdings in der Regel nur dann möglich, wenn es sich um *Trägerorganisationen* in derselben Region handelt; auf die Bedeutung des regionalen Zuschnitts der *Organisationsstrukturen* wurde bereits hingewiesen:

> *„Aber da haben wir die Erfahrung gemacht, wo es uns gelungen ist, so eine Art Arbeitstreffen oder Gesprächskreise zu finden in [der Region]. Und das haben wir, Gott sei Dank, ja mit der BA und auch mit einigen ausgewählten anderen Trägern der Rentenversicherung in der Region. Also zum Beispiel die Knappschaft und die DRV Bund haben auch in der Region […], sind da vertreten als Rentenversicherung und im Bereich der Leistungs- und Teilhabe am Arbeitsleben haben wir so einen regionalen Besprechungskreis eben auch mit Vertretern der Regionaldirektion der Arbeitsverwaltung. Und da kann man eben so Probleme der Zusammenarbeit sehr gut bereden. Aber eben auch im Sinne möglichst, da Hemmschwellen abzubauen und man hat da Ansprechpartnerlisten sich erstellt und tauscht die aus und passt die an oder aktualisiert die. Und das ist ein großer Vorteil. Das merken wir wiederum, wenn wir im Rahmen von Arbeitsberatung zwischen Rentenversicherungsträgern anderer Bundesländer uns unterhalten. Die bestätigen eigentlich auch, wenn man keine Ansprechpartnerlisten hat, keinen besonderen Kontakt in den Regionen zu Arbeitsverwaltung, und das mag vielleicht bei Krankenkassen ähnlich sein, aber bei der Arbeitsverwaltung, da haben wir eben einen recht guten Kontakt hier." (RV)*

Eine andere Möglichkeit, den Kontakt mit anderen Trägern zu gewährleisten, besteht in einem Ticketsystem, auf das die Mitarbeiter*innen der *Trägerorganisation* innerhalb einer gegebenen Frist reagieren müssen. Dadurch könnten Suchprozesse anderer Träger verkürzt und der Kontakt zwischen Trägern auch unterschiedlicher Regionen erleichtert werden:

> *„Wir haben bei uns zum Beispiel den Vorteil, wir haben ja unser Servicecenter, man kann dort anrufen, man hat ein Rückrufticket und [darauf] müssen wir innerhalb von 48 Stunden reagieren." (AA)*

Daneben können Netzwerke zwischen den Trägern die Arbeit an Schnittstellen organisieren. Dies kann insbesondere bei *Interferenz*-Konstellationen wichtig sein, da eine *simultane Bearbeitung* oft kurzfristigen Austausch und Abstimmung erfordert. Zugleich scheinen Netzwerke auch dafür genutzt zu werden, um den Kontakt zwischen den Trägern zu sichern. Bei einem Rentenversicherungsträger bilden beispielsweise die Reha-Fachberater*innen nicht nur den „Dreh- und Angelpunkt" in der *Bearbeitung* von Rehabilitationsanträgen, sondern sie etablieren und pflegen die regionalen Netzwerke mit Arbeitgebern, Ärzt*innen und Leistungsanbietern. Hierbei spielt die dezentrale *Organisationsstruktur* des Trägers eine Rolle. Der Kontakt zu ebenfalls eher regional agierenden Akteuren wird hierdurch gefördert, indem Möglichkeiten zur Etablierung persönlicher Kontakte genutzt werden können *(RV)*. Dementsprechend müssen die Ansprechpartner*innen nicht erst gesucht werden; kurzfristige Rücksprachen werden zeitnah ermöglicht.

Bei der *interorganisatorischen Interaktion* spielt es nicht nur eine Rolle, wie die Träger regional hinsichtlich ihrer *Organisationen* auf der *Mesoebene* verortet bzw. die Träger in der jeweiligen Region aufgestellt sind, sondern auch, wie sie von anderen Trägern wahrgenommen werden (zum Beispiel als „*Schwesteranstalt", RV)*. Dieser Wahrnehmung liegt etwa die Arbeitsweise der Organisation zugrunde, nach der ein *„gleiches Ticken" (RV)* die Kooperation zwischen den *Trägerorganisationen* fördert. Vor diesem Hintergrund kommt auch der Beziehung zu einzelnen Personen eine wesentliche Bedeutung zu, durch die die Interaktion gestaltet wird. Diese Bedeutung von Personen im Sinne einer personengebundenen Zusammenarbeitsmotivation klang bereits bei der Darstellung der Kategorie *Profession/Fachqualifikation* im Hinblick auf die Interaktion zwischen der Arbeitsagentur und dem Jugendamt an. Anhand des folgenden Ausschnitts wird jedoch die Beziehung zwischen einem Rentenversicherungsträger und gesetzlichen Krankenkassen veranschaulicht. Dabei werden die zwischenmenschlichen Aspekte der Beziehung zur Krankenkasse hervorgehoben, denen dadurch ein größeres Gewicht eingeräumt wird als etwa Ähnlichkeiten im Versichertenstamm:

> *„Grundsätzlich kann man sagen, dass es mit der [Krankenkasse A] immer gut klappt. Die [Krankenkasse A] ist, sagen wir mal, eine Schwesteranstalt, würde ich fast sagen, die auch gleich ticken wie wir. Und, ich meine, wir sind auch schon gut befreundet, also man duzt sich dann auch schon und wir haben schon wirklich sehr, sehr gute Beziehungen. Man darf ja nicht vergessen: Die [Krankenkasse A] deckt [einen Großteil] des Versichertenbestandes in [der Region] ab. Also ein Riesenpartner. Und bei den anderen Kassen ist es manchmal etwas schwieriger, ist aber auch immer eine Frage des persönlichen Kontaktes. Es kann mal sein,*

dass einer von der [Krankenkasse B], mit dem haben Sie einen tollen Kontakt, und mit dem von der [Krankenkasse C] nicht. Also, Sie können es nicht pauschal sagen. Das sind meistens so zwischenmenschliche Sachen. Aber mit der [Krankenkasse A] können Sie prinzipiell sagen, mit allen sehr gut." (RV)

Es zeigen sich auch Interaktionen mit anderen Akteuren. Hintergrund sind hier Rehabilitationsfälle, bei denen zum Beispiel *Leistungen* vom Integrationsamt erbracht werden müssen, weil es sich um Menschen handelt, die Arbeit in einer WfbM (Werkstatt für Menschen mit Behinderung) aufnehmen oder aufnehmen sollen. Der Integrationsfachdienst wird von einer Befragten aus einer Arbeitsagentur als Partner auf Augenhöhe bezeichnet (siehe folgenden Ausschnitt). Diese Partnerschaft ergibt sich aus einer sehr engen Zusammenarbeit mit einzelnen Personen, die sich zum Beispiel aus der Durchführung von gemeinsamen Beratungsgesprächen ergibt:

„B1: Ich hatte jetzt einen einzigen, wo ich den an einen Landschaftsverband abgegeben habe. […] Ansonsten, wenn es jetzt um eine Art von Hilfen bei der Arbeitsaufnahme geht, in der Regel erledigt das unser Integrationsfachdienst. Die machen, die beraten die Arbeitgeber hinsichtlich Antragstellung, die helfen denen bei der Antragstellung. Und wickeln auch alles Weitere ab. Von daher haben wir da relativ wenig Berührungspunkte mit, wenn da Hilfen beantragt werden. Wenn wir jetzt mit den einzelnen Mitarbeitern vor Ort, also wir haben ja noch die ehemaligen Fürsorgestellen, Integrationsämter, da haben wir eine sehr gute Zusammenarbeit. Also da kann es auch durchaus sein, dass wir alle zusammen dann auch mal einen Termin beim Betrieb wahrnehmen. Und dann auch über den Arbeitgeber über uns, also wir informieren über unsere Hilfe, das Integrationsamt informiert über seine Hilfen, die Mitarbeiterin vom Integrationsfachdienst ist dabei. Also auf der Ebene muss man sagen, haben wir ein sehr, sehr gutes Netzwerk. Das ist also ganz klasse. Auch mit den verschiedenen Trägern. Jetzt nicht Kostenträger, sondern Bildungsträger, die wir hier vor Ort haben. Das ist wirklich super.

B2: Ja. Also jetzt gerade die Zusammenarbeit mit Integrationsfachdienst ist […] einwandfrei. Partner auf Augenhöhe." (AA)

Jedoch wird in einem Interview auch deutlich, dass *interorganisatorischen Interaktionen* zwischen den Trägern zugleich mit einem hohen Arbeitsaufwand verbunden sind. So können bereits bestehende Interaktionsformate (wie etwa *Runde Tische*) *„mit der Zeit wieder eingeschlafen" (AA)* sein und gegenwärtig nur *„so nebenbei" (AA)* umgesetzt werden.

Wie bereits in den Ausführungen zu den *Rahmenbedingungen* dargestellt, spielen die Jobcenter bei der Überwindung des Risikos der gefährdeten Erwerbsfähigkeit ebenfalls eine Rolle. Im Rahmen der *interorganisatorischen Interaktion* zur Antragsbearbeitung soll an dieser Stelle kurz ihr Zusammenwirken mit den Arbeitsagenturen dargestellt werden. Der folgende Ausschnitt zeigt einen Fall, wenn in den Jobcentern ein möglicher Bedarf an Rehabilitation vermutet wird. Hier wird die Regelung hervorgehoben, nach der zwar der Bedarf von den Jobcentern erkannt werden muss, die Prüfung einer LTA aber bei der Arbeitsagentur liegt. Hieran zeigt sich die spezifische Interaktion zwischen den Organisationen des SGB II und des SGB III beim Erkennen von Rehabilitationsbedarfen.

B3: „Und da stellen wir fest, wenn die [Mitarbeiterin des Jobcenters] dann erkennt, da könnte ein möglicher Reha-Bedarf sein, dann bekommen wir das. Dann werden die Kollegen eingeschaltet, so nach dem Motto, schau dir mal das Gutachten an, ist das ein Reha-Fall? Und dann beginnt das ganz normale Prozedere."

I: „Okay, aber die können die Fälle viel schlechter identifizieren, weil die nicht den fachlichen Hintergrund haben?"

B1: „Die dürfen auch nicht, weil sie kein Kostenträger sind. Also die haben ähnlich wie unsere Arbeitsvermittlung den Auftrag, uns einzuschalten, wenn ein Verdacht besteht, aber die haben gar nicht die Befugnis, über einen Reha-Bedarf zu entscheiden, sondern wir als Reha-Team sind sowohl für die Kunden SGB II als auch für die Kunden SGB III zuständig. Und in beiden Fällen, also wir entscheiden über möglichen Reha-Bedarf und natürlich die Frau XY würde in beiden Fällen auch den zuständigen Kostenträger ermitteln. Kann auch beim Jobcenter jemand sein, die ja die 15 Beitragsjahre schon hat, wo wir sagen, da ist ein Reha-Bedarf, aber Abgabe an DRV. Also da in der Hinsicht ist unsere Arbeit für SGB-III-Kunden und SGB-II-Kunden identisch. Das zu dem Punkt." (AA)

*Kontakt mit Adressat*innen*

Bei der Arbeit der Träger an den Schnittstellen sind die Antragsteller*innen nicht direkt beteiligt. Im Rahmen der Antragstellung sind die Betroffenen jedoch mittelbar in die Arbeit an Schnittstellen zwischen den Trägern involviert, indem sie einen Antrag bei einem Träger stellen. Mit Blick auf die Anträge wird jedoch deutlich, dass die Adressat*innen nur begrenzt Auskünfte darüber geben können, welche möglichen Bedarfe sie selbst über den Leistungsbereich des einzelnen Trägers hinaus wahrnehmen. Schließlich kennen sie in der Regel weder die möglichen *Leistungen* noch die Zuständigkeitsregelungen für die Träger. Hinzu kommt, dass in den Anträgen der Träger Abfragen im Zusammenhang der jeweils zuständigen Leistungsgruppen vorgenommen werden. Auf dieser Grundlage ist die Umsetzung einer umfassenden Bedarfsfeststellung, die auch zur Beteiligung weiterer Träger führen kann, als durchaus herausfordernd für die Sachbearbeitung bei den Trägern einzuschätzen *(RV)*.

Mit den Antragsteller*innen nehmen die Träger überwiegend postalisch Kontakt auf. Beispielsweise werden bei einer *Transition* die Adressat*innen bzw. die Antragsteller*innen informiert, von welchem Träger der Antrag weiter bearbeitet wird.

„Auch, wenn der Antrag eingeht und wir sind nicht zuständig. Dann kriegt der natürlich von uns das Schreiben, ist weitergeleitet worden an/ Und ich meine, genauso geht es den anderen Kostenträgern ja auch." (AA)

Die Träger müssen sich aber auch bei den Adressat*innen melden, wenn die Fristen nicht eingehalten werden können, und müssen die Gründe dafür ausführen *(AA)*. Ein Träger verweist auch darauf, dass die Anschreiben auch Forderungen an die Adressat*innen enthalten können (zum Beispiel einen persönlichen Fragebogen auszufüllen). Für die Beantwortung wird den Adressat*innen jedoch wenig Zeit eingeräumt, damit die Fristen (auch unter Berücksichtigung der Postwege) eingehalten werden können *(AA)*.

Seit dem 1.1.2018 können die Betroffenen auch direkt am Verfahren beteiligt werden, wenn sie im Rahmen des Teilhabeplans an einer Teilhabeplankonferenz teilnehmen. Dementsprechend können in der *Interferenz*-Konstellation auch die Adressat*innen selbst an der Entwicklung *simultaner* Förderstrategien mitwirken. In einer Arbeitsagentur gibt es eine Regelung dazu, wie mit dem Wunsch der Kund*innen nach einer Teilhabeplankonferenz umgegangen wird. Bemerkenswert ist, dass im folgenden Ausschnitt betont wird, dass dieses Recht der Adressat*innen auch umgesetzt wird. Ob dadurch der bürokratische Aufwand vermieden werden soll oder ob dies einfach dem Anspruch der Agentur entspricht, der aus vorherigen Verfahren hervorgegangen ist, kann hier nicht abschließend geklärt werden:

> *„Also, es ist abgesprochen, dass wenn zum Beispiel unsere Kunden, die Leistungsberechtigten im Gesetz haben ja auch das Recht eben, wenn mehrere Träger im Spiel sind, eine Teilhabeplankonferenz sich zu wünschen, und wir haben nur unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, diesem Wunsch nicht zu entsprechen. Die sind auch recht eng, deswegen haben wir auch da abgesprochen, selbstverständlich machen wir das, selbstverständlich setzen wir uns mit dem Kunden an einen Tisch zu einem Termin, wenn er das wünscht." (AA)*

Entscheidung

Das Thema der *Entscheidungen* bzw. die Entscheidungsfindung wurden bereits in den vorangegangenen Kategorien angeschnitten. Eine zentrale *Entscheidung*, die am Anfang der Antragsbearbeitung steht, ist die Prüfung der eigenen Zuständigkeit. Die erste Frage, die „*sich ein Reha-Berater sowieso immer stellt, wenn er so einen Antrag auf den Tisch kriegt, […], sind wir überhaupt zuständig. Das muss er als erstes prüfen." (AA)* Grundlage für die Prüfung sind die persönlichen und versicherungsrechtlichen Voraussetzungen (*Leistungen/Anspruchsvoraussetzungen)*. Fällt der Fall nicht in den Zuständigkeitsbereich des Trägers, dann wird er weitergeleitet. Die Weiterleitung an einen zweiten Träger wird mitunter als *„ganz normal" (RV)* beschrieben. Aber auch beim zweitangegangenen Träger müssen zunächst die *Anspruchsvoraussetzungen* daraufhin geprüft werden, ob der Träger zuständig ist. Mit der zweiten Reformstufe des BTHG besteht auch für den zweitangegangenen Träger die Möglichkeit, den Antrag weiterzuleiten, sollte er nicht zuständig sein. Bei dieser *Entscheidung* wird aber auch der drittangeschriebene Träger mit einbezogen. Danach haben die drittangeschriebenen Träger bereits im Vorfeld die Möglichkeit, die Weiterleitung abzulehnen oder ihr zuzustimmen. Um die zweite Weiterleitung abzusichern, muss eine formalisierte Zustimmung des dritten Trägers erfolgen (*interorganisatorische Interaktion*). An dem folgenden Beispiel zur Weiterleitung an einen dritten Träger wird nochmal der Anspruch der Träger deutlich, dass selbst, wenn die Möglichkeit besteht, einen Antrag als dritter Träger nicht bearbeiten zu müssen, der Antrag trotzdem bearbeitet wird, weil der Träger dadurch nicht nur die finanzielle Verantwortung übernehmen muss, sondern auch die Rehabilitation inhaltlich mitgestalten kann:

> *„Ja, Drittangeschriebener [...] darf man ja dann mitreden, ne? Als Dritter, wenn ich der Dritte bin, dann muss ich ja zustimmen. Also, wenn ich, zum Beispiel, zweitangegangener Träger bin und glaube, eigentlich müsste das die Rentenversicherung [...] machen, dann kann ich die ja noch anrufen und dann*

> *kann ich es als Zweitangegangener nur weiter geben, wenn die Rentenversicherung [...] mir auch schriftlich gibt, ist in Ordnung, wir übernehmen die Behandlung. Also, [...] das ist dann für die freiwillig, ne? Und das meine ich grade, ich würde das immer übernehmen als Dritter, wenn ich weiß, ich bin materiell-rechtlich zuständig, sonst hat der andere im Zweifel einen Erstattungsanspruch gegen mich, ne? Das heißt, am Ende des Tages werde ich diesen Fall finanzieren und [...] Dann würde ich auch gerne die Entscheidung treffen, genau, ne?" (AA)*

Nach Ansicht der Expert*innen ist es *„kein Massenproblem [...], eine Zuständigkeit zu klären, das sind eher Einzelfälle" (EWS).* Bereits andere Studien zeigen, dass die Zusammenarbeit mit anderen Rehabilitationsträgern, insbesondere bei der Klärung der rentenrechtlichen Zeiten in der Gesetzlichen Rentenversicherung, als unproblematisch gesehen wird (Dornette und Rauch 2007). Sollten jedoch Unklarheiten darüber auftreten, welcher Rehabilitationsträger für die Versorgung zuständig ist, kann neben den genannten Bearbeitungsstrategien (zum Beispiel bei den *Verfahrensregelungen* oder bei der *inner- interorganisatorischen Interaktion)* auch durch gerichtliche Instanzen eine *Entscheidung* herbeigeführt werden (EWS).

Ein besonderer Fall der Entscheidungsfindung im Rahmen der Weiterleitung wird für die *Transition* zwischen der Arbeitsagentur und der Gesetzlichen Unfallversicherung[37] dargestellt. Der Träger der Gesetzlichen Unfallversicherung hat eine längere Frist, um zu prüfen, ob eine Zuständigkeit aufgrund der *Anspruchsvoraussetzungen* vorliegt. Bis diese *Entscheidung* getroffen ist, liegt die Verantwortung über die Leistungsentscheidung bei einem anderen Träger – im folgenden Beispiel bei der Arbeitsagentur. Bemerkenswert ist dabei, dass eine *Leistung* von der Agentur für Arbeit unter der Annahme erbracht wird, dass sie selbst nicht Träger ist. Der Zuständigkeitswechsel erfolgt dann, während die Rehabilitationsleistung noch erbracht wird, bzw. dann, wenn die Rehabilitationsleistung vielleicht schon abgeschlossen ist:

> *I: „Wie sieht denn die Zusammenarbeit mit anderen Reha-Trägern aus? […]"*
>
> *B: „Also bei der Berufsgenossenschaft zum Beispiel, […] also da funktioniert es ganz anders. Während wir bei den DRV'en ja diese sogenannte 14-Tages-Frist haben, passt das bei der GUV[38] nicht, weil da eben geguckt wird, ob eine Berufskrankheit vorliegt, und das dauert in der Regel sechs bis 24 Monate, sage ich mal. Also, das läuft dann folgendermaßen: Wir machen das Reha-Verfahren, also Kollegen entscheiden darüber positiv und dann werden die [Mitarbeiter*innen der GUV] eingeschaltet. Die kriegen alles in Kopie mit dem Hinweis, bitte prüft, ob ihr zuständig seid. Und irgendwann sagen die dann mal ja oder nein. Sagen sie ja, dann können wir gucken, machen wir unsere Kosten geltend oder wir übernehmen, und sagen sie nein, dann ist halt nein. Dann bleibt es bei unserer Zuständigkeit. Ja gut, wir können ja dann nicht gegen vorgehen."*

---

[37] Träger der Gesetzlichen Unfallversicherung sind Träger der Rehabilitation bei gesundheitlichen Einschränkungen, die durch Arbeitsunfälle oder Berufskrankheiten entstanden sind (§§ 7ff. SGB VII, § 26 SGB VII).

[38] Gesetzliche Unfallversicherung.

I: „Das heißt, Sie erbringen erst die Leistung und dann wird geschaut, wer es/"

B: „Ja, ist aber auch so, steht auch so im Gesetz. Weil die eben nicht innerhalb dieser 14 Tage über eine Berufskrankheit entscheiden können." (AA)

Bei der Zuständigkeitsklärung scheint jedoch nicht im Vordergrund zu stehen, dass Kosten zu vermeiden sind. Vielmehr ist es so, dass bei zutreffenden *Anspruchsvoraussetzungen* die Rehabilitationsfälle übernommen werden, weil der Träger ein Interesse daran hat, im Rahmen der bestehenden rechtlichen *Rahmenbedingungen* auch die *Entscheidung* darüber treffen zu können, welche *Leistungen* für die Rehabilitation notwendig sind, die er letztlich auch finanzieren muss:

„Und ich habe selten erlebt, dass ein Träger, der materiell-rechtlich zuständig ist, also und das ist auch ganz klar meine Haltung, wenn wir materiell-rechtlich zuständig sind, werden wir den Fall natürlich auch übernehmen, weil wir dann ja auch den Fall in der Hand halten und entscheiden, ne? Wir sind ja/ uns scheut es ja nicht vor der Arbeit, wir wollen ja sinnvolle Dinge für den Kunden bewirken und dann gucken wir uns das, wenn wir es am Ende des Tages auch finanzieren müssen, auch lieber selber an und haben es selber in der Hand." (AA)

Die Fälle *„selber in der Hand"* zu behalten, um dadurch die Kontrolle über *Leistungen* und über die damit verbundenen Ausgaben zu haben, lässt sich auch hier als ein starkes Motiv der Träger identifizieren, das auch in der Schnittstellen-Konstellation der *Interferenz* zum Tragen kommt. Sind also die *Anspruchsvoraussetzungen* erfüllt, dann sind die Träger auch im Rahmen der *Interferenz*-Konstellation bereit, als leistender Träger die Verantwortung zu übernehmen. Die Intention, die hinter der Vorgehensweise steht, Fälle nicht einfach an andere Träger abzuschieben, wird von einer Expertin wie folgt zusammengefasst: „*Wer steuert, bereitet Entscheidungen vor." (EWS)* Im Hinblick auf die Arbeit bei *Interferenz*-Konstellationen liegt die Steuerungshoheit auch bei dem leistenden Rehabilitationsträger, der nicht nur Bedarfe erkennen soll, sondern auch eine Bedarfsfeststellung und Leistungserbringung durch andere Träger einfordert und im Rahmen des Teilhabeplans verknüpft.

Im Vergleich zu den *Entscheidungen* bei der Zuständigkeitsklärung liegen den *Entscheidungen* zu den *Leistungen* keine Fristen zugrunde. Daher können für die Rehabilitand*innen Probleme entstehen, wenn sich der Zugang zu den *Leistungen* verzögert und sich dadurch etwas in der sozialen Absicherung ändern muss, beispielsweise durch den Wechsel aus dem Bezug von ALG in die Grundsicherung – also durch einen Wechsel der Rechtskreise vom SGB III zu SGB II. Dies ist für die Adressat*innen sehr problematisch. Die Beteiligten aus der Arbeitsagentur erkennen in solchen Fällen zwar das Problem, haben aber, wenn die Rentenversicherung zuständig ist, keine Möglichkeit einzugreifen und den Rehabilitationsprozess neben der Rentenversicherung mitzugestalten. Dies geht aus der folgenden Darstellung hervor:

„Ich glaube, diese lange Wartezeit, das war jetzt jemand, der auf ein erstes Beratungsgespräch gewartet hat. Und das ist einfach dramatisch, wenn man sieht, dass das Arbeitslosengeld nur ein Jahr läuft. Und bis der Kunde an dem Punkt ist, ist er ja schon ein paar Monate arbeitslos. Dann ist das Gutachten erstellt worden, dann hat man festgestellt, Reha-Verfahren läuft. Da lassen sie schon drei von den

zwölf Monaten hinter sich. Und dann hat der noch neun Monate und wird irgendwie erst nach vier, fünf, eingeladen. Dann möchte der gerne umschulen, das geht auch immer nur zu bestimmten Terminen im Jahr. Geht ja auch nicht mit laufendem Einstieg. Tja, und dann kann das sein, dass der aufgrund der Wartezeit erstmal zum Jobcenter muss und muss Hartz IV beantragen. Das ist schon dramatisch." (AA)

Hier zeigt sich die Problematik fehlender *Arbeitsmarkt*- und damit auch fehlender *Teilhabesensibilität* im Bearbeitungsprozess bei einem Träger der Gesetzlichen Rentenversicherung. Durch die Dauer der *Bearbeitung* erhöht sich für Rehabilitand*innen das Exklusionsrisiko; der Wechsel des Rechtsstatus' (SGB III zu II) hat nicht nur massive materielle Auswirkungen, sondern erschwert auch die spätere Vermittlung in den Arbeitsmarkt, die bekanntermaßen umso schwieriger wird, je länger die Zeit der Arbeitslosigkeit dauert. Es ist naheliegend, dass durch eine regelmäßige Beteiligung der Arbeitsagentur nicht nur der Arbeitsmarktbezug in der Rehabilitation gestärkt würde, sondern auch die Zeitachse im Hinblick auf soziale Sicherungsleistungen (SGB-III- und SGB-II-*Leistungen*) überblickt und berücksichtigt werden könnte.

Insgesamt konnte durch die Kategorien der *Prozess*-Dimension verdeutlicht werden, dass für eine *inner*- bzw. *interorganisatorische Interaktion* unabhängig von der einzelnen Schnittstellen-Konstellation zwischen den Trägen nicht allein die zwischenmenschliche Ebene wichtig ist, sondern auch Voraussetzungen erforderlich sind, dass der Kontakt überhaupt hergestellt werden kann. Anhand der *Entscheidungs*-Kategorie konnte verstärkt der Anspruch der Träger herausgearbeitet werden, die Aufgaben als Träger – auch als leistender Träger – zu übernehmen, um dadurch auch die *Entscheidungen* über *Leistungen* in der Hand zu behalten.

4.4.3 Zwischenfazit

Auf der Ebene der *Bearbeitung* wird nochmal deutlich, dass die in den *Rahmenbedingungen* vorgenommene Konkretisierung und Erweiterung des SGB IX durch die zweite Reformstufe des BTHG die Arbeit an den Schnittstellen verändert.

Hinsichtlich der *Transition* stellt sich die formale Ausweitung des *Handlungsspielraums* dar, indem die Möglichkeit geschaffen wurde, Anträge an einen dritten Träger weiterzuleiten. Dabei ist hervorzuheben, dass diese Möglichkeit bereits vor 2018 zum Teil informell genutzt wurde. Grundlage dafür war eine funktionierende *interorganisatorische Interaktion* zwischen den beteiligten *Organisationen*, die sich auf einen Willen der beteiligten Personen zur Zusammenarbeit zurückführen lässt.

In Bezug auf die Schnittstellen-Konstellation *Diffusion* wird besonders in der *Struktur*-Dimension der *Bearbeitung* ein Schnittstellen-Problem bei der *Bearbeitung* der Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit deutlich, das in den *Rahmenbedingungen* angelegt ist. Ist ein Rentenversicherungsträger aufgrund erfüllter *Anspruchsvoraussetzungen* auch Rehabilitationsträger, dann kann hat die Arbeitsagentur nur wenige Möglichkeiten, ihre arbeitsmarktpolitische Fachkompetenz (frühzeitig) in den *Prozess* einzubringen. Dies gilt auch dann, wenn Personen durch die Arbeitsagentur betreut werden, also wenn

Rehabilitand*innen finanzielle *Leistungen* der Agentur für Arbeit beziehen bzw. vor Beginn oder nach dem Ende der Rehabilitation einen entsprechenden Anspruch hatten oder haben werden. Dies ist dann problematisch, wenn aus Sicht der Arbeitsagentur andere Optionen zur Reintegration von Rehabilitand*innen in die Erwerbsarbeit genutzt werden sollten als ein Rentenversicherungsträger bereit ist, zu tragen. An dieser Schnittstellenproblematik kann das BTHG dahingehend ansetzen, als dass damit der Anspruch gestärkt wird, die Arbeitsagenturen früher in den Rehabilitationsprozess einzubeziehen. Mit dem § 15 SGB IX können sie als Träger an der Rehabilitation beteiligt werden, wobei die Initiative dafür dem jeweils zuständigen Träger zukommt, der Gutachten einholen kann. Inwiefern dies in die Praxis umgesetzt wird, bedarf weiterer Forschung.

Während der Fokus der jeweiligen Träger auf den einzelnen Leistungsgruppen entsprechend der *Anspruchsvoraussetzungen* liegt, wird bei der *Interferenz*-Konstellation, die sich durch Mechanismen des BTHG auch in der *Bearbeitung* von Fällen niederschlagen, das Risiko als Ganzes betrachtet. Für die Träger bedeutet dies eine Veränderung in der Antragsbearbeitung. So müssen mit der Feststellung der Zuständigkeit als leistender Rehabilitationsträger auch weitere Rehabilitationsbedarfe erkannt werden, die durch andere Träger zu erbringen sind. Dies stellt die Träger vor eine Herausforderung, da sich die Praxis der *Bearbeitung* von Fällen bis 2018 auf die Klärung der Zuständigkeit und die Bedarfsfeststellung für die jeweils eigenen Leistungsgruppen konzentrierte. Die hier ansetzenden Lösungen müssen die Kompetenzen für die Implementierung sowohl *simultanen* als auch *teilhabesensibler* Bearbeitungsstrategien stärken und umfassen zum Beispiel die Qualifikation der Mitarbeiter*innen oder die Bereitstellung von standardisierten Handreichungen zur Antragsbearbeitung.

4.5 Zusammenfassung: Schnittstellen und Schnittstellen-Probleme bei der Bearbeitung der Risikosituation „Gefährdete Erwerbsfähigkeit“

Die Arbeit an Schnittstellen unterschiedlicher Konstellationen, Schnittstellen-Probleme und Strategien ihrer *Bearbeitung* wurden anhand der gefährdeten Erwerbsfähigkeit als zweiter Risikosituation analysiert. Maßgeblich für die *Bearbeitung* dieses Risikos sind die Verfahren für die Rehabilitation, die trägerübergreifend im SGB IX geregelt sind. Diese verfolgen nach dem SGB IX ein umfassendes Teilhabeziel. Die Durchführung der Rehabilitation obliegt jedoch unterschiedlichen Trägern, wie zum Beispiel der Bundesagentur für Arbeit oder der Gesetzlichen Rentenversicherung, bei denen Aufgaben und Ziele in den entsprechenden Büchern des SGB verankert sind. Damit ist die *Bearbeitung* der Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit durch die Konstellation der *Diffusion* gekennzeichnet: Es gibt nicht die eine *Organisation,* deren zentrales Ziel die Realisierung eines umfassenden Teilhabeanspruchs für Menschen mit (drohender) Behinderung wäre. Vielmehr ist die operative Verantwortung für die Realisierung dieses Ziels auf ein vielfältiges Spektrum an *Organisationen* verschiedener Rechtskreise verteilt. Diese *Organisationen* haben zum einen jeweils weitere Kernaufgaben, das heißt, die Rehabilitation stellt in der Regel eine von mehreren Aufgaben dar. Dabei deuten schon die Bezeichnungen der Organisationen (beispielsweise „Arbeitsagentur“, „Rentenversicherung“, Krankenversicherung“) darauf hin, dass es bei jeder einzelnen *Organisation* auch andere Themen als die Rehabilitation sind, die die Organisationskultur ebenfalls – oder

auch vorrangig – prägen. Zum anderen werden für jeden einzelnen Rechtskreis die Ziele der Rehabilitation spezifisch definiert, und auch diese Definitionen orientieren sich an den jeweils prägenden Themen. So steht im SGB III der Arbeitsmarktbezug im Vordergrund, im SGB VI die Vermeidung des vorzeitigen Rentenbezugs. Die Auswertung der Interviews zeigt, dass diese Prägungen erhebliche Auswirkungen auf die Gestaltung der *Leistungen* für die Adressat*innen haben: Die Befragten aus den Arbeitsagenturen betonen eine stärker an den Anforderungen des Arbeitsmarktes orientierte Leistungsgestaltung und bedauern, den *Prozess* der Reha, wenn die Rentenversicherung zuständig ist, nicht entsprechend zielbezogen steuern zu können.

Diese grundlegende Konstellation der *Diffusion* wurde durch das BTHG nicht verändert. Dennoch bot die Betrachtung der Umsetzung der zweiten Reformstufe des BTHG zum 1.1.2018 wesentliche Impulse, um die Arbeit an Schnittstellen zwischen den Rehabilitationsträgern durch die Interviewten reflektieren zu lassen und analysieren zu können. Für die Analyse konnte dies zudem genutzt werden, um zu zeigen, wie sich rechtliche Veränderungen auf die Arbeit an Schnittstellen bei der Bedarfserkennung und Zuständigkeitsklärung auswirken.

Die Konstellation der *Diffusion* wird bei dem Risiko der gefährdeten Erwerbstätigkeit durch andere Konstellationen überlagert. Bei einem Wechsel des Rehabilitationsträgers in der Antragbearbeitung liegt beispielsweise eine *Transition* vor. Ein solcher Wechsel muss erfolgen, wenn der erstangegangene Träger für die Rehabilitation nicht zuständig ist, weil die *Anspruchsvoraussetzungen* aus dem für den erstangegangenen Träger geltenden Buch des SGB durch die Adressat*innen nicht erfüllt werden oder eine Bedarfslage nicht durch die *Leistungen* des Trägers gedeckt werden kann. Dann wird der Antrag dem Träger zugeleitet, von dem der erstangegangene Träger annimmt, dass dieser zuständig ist. Im Hinblick auf eine *Transition* zwischen einer Arbeitsagentur und einem Rentenversicherungsträger, die die LTA betreffen, spielen die Versicherungszeiten in der Rentenversicherung eine Rolle. Damit die Arbeitsagenturen diese Voraussetzung klären können, wird auf *Verfahrensregelungen* zwischen diesen *Organisationen* zurückgegriffen. *Verfahrensregelungen* greifen auch dann, wenn bei einzelnen *Leistungen* die Zuordnung zu einer Leistungsgruppe bei den beteiligten Trägern unklar ist (o*rganisationale Arrangements*). Im Sinne eines Schnittstellen-Problems kann diese Unklarheit zu einer Ablehnung des Rehabilitationsantrags oder zu zeitlichen Verzögerungen führen, wodurch die Antragsteller*innen keine bedarfsgerechten *Leistungen* erhalten. Um Verzögerungen zu reduzieren, wurden über rechtliche Regelungen verschiedene Fristen gestärkt, die allerdings auch den Druck auf die Mitarbeiter*innen erhöhen und damit potenziell zu Qualitätseinbußen führen können.

Ein Träger kann aber auch die *Leistung* erbringen und dann einen Erstattungsanspruch gegenüber den anderen beteiligten Träger geltend machen, wobei dies bis zu einer gerichtlichen Auseinandersetzung führen kann, was wiederum mit dem Einsatz von personellen und finanziellen Ressourcen verbunden sein könnte. Ein anderes Schnittstellen-Problem der *Transition* bei der *Bearbeitung* der Risikosituation ergibt sich, wenn Anträge einem Träger zugeleitet werden, der ebenfalls nicht zuständig ist. Hier schafft der Gesetzgeber im SGB IX durch die zweite Reformstufe des BTGH eine formelle Lösung, indem ein dritter Träger einbezogen werden kann (*Rahmenbedingungen*). Aber auch auf der

Ebene der *Bearbeitung* wurde dieses Problem bereits vorher informell gelöst, indem die Mitarbeiter*innen der *Trägerorganisationen* per Telefon die Zuständigkeiten klärten.

Damit ein Antrag im Rahmen der *Transition* möglichst zeitnah an den rechtlich zuständigen Träger geht, ist es naheliegend, dass ein Austausch zwischen den bearbeitenden Mitarbeiter*innen der *Trägerorganisationen* im Vorfeld dieser *Transition* erfolgt. Dadurch könnte für den Einzelfall zu einem früheren Zeitpunkt geklärt werden, ob der zugeleitete Träger sich auch als leistender Träger sieht. Dadurch könnte die Zeit in der Antragsbearbeitung verkürzt werden, wodurch auch die Antragsteller*innen schneller eine Rückmeldung vom Träger erhalten. In Übersicht 13 sind die *sukzessiven* Bearbeitungsstrategien bei der *Transition* im Hinblick auf die einzelnen Ebenen zusammengefasst.

Bei den Neuregelungen im BTHG steht der Umgang mit einer *Transition* im Zentrum, die nach Stellung eines Antrags und vor Beginn der Förderung stattfindet, nämlich wenn ein Antrag aufgrund von vorher nicht genau bekannten oder falsch eingeschätzten *Anspruchsvoraussetzungen* nicht direkt an den zuständigen Träger geleitet wird. Darüber hinaus gibt es eine weitere *Transition*, die mit der Frage der Arbeitsmarktintegration zusammenhängt. Diese *Transition* kann sich ergeben, wenn – beispielsweise im *Prozess* der Arbeitsvermittlung – bei der Beratung durch die Arbeitsagentur deutlich wird, dass die Erwerbsfähigkeit gefährdet ist und eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt Rehabilitationsmaßnahmen erfordert, insbesondere dann, wenn sich zeigt, dass aus gesundheitlichen Gründen die bisherige Tätigkeit nicht mehr ausgeübt werden kann und medizinische Maßnahmen, Umschulungs- oder Qualifizierungsmaßnahmen und ggf. weitere Maßnahmen zur Unterstützung am Arbeitsplatz notwendig sind. In einer solchen Situation müssen anhand des Versicherungsverlaufs die zuständigen Träger ermittelt werden, bei denen dann ein Antrag einzureichen ist. Dabei erfolgt also ein Wechsel vom Status „arbeitslos oder arbeitsuchend“ zum Status „Rehabilitand*in“. Bei Personen mit den entsprechenden Versicherungszeiten beinhaltet dieser Wechsel dann eine *Transition* von der Betreuung durch die Arbeitsagentur in die Zuständigkeit der Rentenversicherung. Bis zum Beginn einer Rehabilitationsmaßnahme gilt die Person allerdings weiterhin als arbeitslos, auch wenn eine Arbeitsvermittlung in dieser Zeit faktisch nicht möglich ist. Bei Personen, die vom Jobcenter betreut werden, ist dieser *Prozess* noch komplexer, wenn hier zusätzlich die Arbeitsagentur beteiligt wird.

Eine *Interferenz*-Konstellation liegt dann vor, wenn ein komplexer Rehabilitationsbedarf besteht, der durch *Leistungen* unterschiedlicher Träger bearbeitet werden muss. Nach dem SGB IX sind die Zuständigkeiten für die Leistungsgruppen auf die einzelne Rehabilitationsträger verteilt und die *Anspruchsvoraussetzungen* in den jeweiligen Büchern des SGB geregelt. Ein Schnittstellen-Problem dieser Konstellation besteht vor allem dann, wenn die Verantwortung bei den Antragsteller*innen liegt, alle notwendigen *Leistungen* zu beantragen und zu koordinieren. Hierdurch ergibt sich die Gefahr, dass die Risikosituation nicht bedarfsgerecht bearbeitet wird. Dennoch bestehen sowohl im SGB IX der alten Fassung als auch im SGB IX nach dem BTHG rechtliche Vorgaben zur trägerübergreifenden Koordination und Kooperation. Jedoch zeigt sich in den Interviews, dass sich die Arbeit der Träger vor der zweiten Reformstufe des BTGH an den jeweiligen verteilten

Leistungsgruppen ausrichtet, wobei der Zugang zu einzelnen *Leistungen* über die *Anspruchsvoraussetzungen* geleitet wird. Bei der Arbeit an Schnittstellen der *Interferenz* wird die Problematik deutlich, die auf die *Diffusions*-Konstellation zurückgeführt werden kann. Angesichts der verteilten Zuständigkeiten konzentriert sich jeder Träger tendenziell auf seine spezifischen Ziele; für die Realisierung des umfassenden Teilhabeziels des SGB IX wäre jedoch eine *simultane* Steuerung notwendig.

Mit dem BTHG werden die Koordinationsprozesse zwischen den Trägern im SGB IX konkretisiert und erweitert und ein Abweichen von diesen Vorgaben erschwert. Ziel ist es, *simultane* Bearbeitungsstrategien zu initiieren, mit denen die Risikosituation als Ganzes bearbeitet wird. Die Zuweisung der *Kompetenzen*, Ziele und Aufgaben an die jeweiligen Rehabilitationsträger orientiert an den geltenden *Anspruchsvoraussetzungen* bleibt dabei unverändert; reformiert wurden jedoch die *prozeduralen Vorgaben*, um bundesweit eine bessere Koordinierung zu sichern und Kooperation zu stärken. Auf der Basis des Interviewmaterials lässt sich die Bedeutung einer *simultanen Bearbeitung* festhalten, da die Arbeitsagenturen aufgrund ihrer arbeitsmarktbezogenen Fachkompetenz und der diesbezüglichen Qualifikationen ihrer Mitarbeiter*innen einen anderen Blick auf den Arbeitsmarkt und auch andere Instrumente als die Träger der Rentenversicherung haben, die zur Wiedereingliederung genutzt werden können.

Aber auch in der *simultanen Bearbeitung* zeigen sich Probleme, die insbesondere vor dem Hintergrund der zweiten Reformstufe des BTHG sichtbar werden. Durch die herkömmliche Ausrichtung der Träger auf ihre jeweiligen Leistungsgruppe(n) fehlen Erfahrungen und Kenntnisse, Bedarfe außerhalb des eigenen Leistungsbereichs zu erkennen. Derartige Probleme werden etwa durch Schulungen in den *Organisationen* abgebaut. Darüber hinaus werden durch einen regelmäßigen Austausch in *Gremien*, an denen die unterschiedlichen Rehabilitationsträger beteiligt sind, Informationen geteilt, die in die Fallbearbeitung im Rahmen einer *Interferenz*-Konstellation eingehen. Ein Informationsaustausch und Abstimmungsprozesse finden nicht allein auf der *Mesoebene* statt, sondern auch in der konkreten *Bearbeitung* von Fällen. Da die Austauschprozesse insbesondere auf der *Mikroebene* von der individuellen Kooperationsmotivation abhängen, gilt es weiter zu überlegen, wie diese Motivation aufgebaut und gehalten werden kann und wie bei fehlender Motivation dennoch ein Austausch oder eine Abstimmung gesichert werden können. Eine Möglichkeit wird bereits in den vorherigen Ausführungen in den Abschnitten 4.2, 4.3 und 4.4 deutlich: Die einzelnen Akteure benötigen eine gewisse Rechtssicherheit über die Zuständigkeiten, die durch klare Formulierungen durch den Gesetzgeber oder durch Aushandlungen zwischen einzelnen Trägern geschaffen werden. Darüber hinaus ist qualifiziertes Personal, das an den Schnittstellen agiert, als weiterer wesentlicher Faktor zu nennen, der einen Austausch und die Abstimmung zwischen den Trägern fördert. Zudem könnte ein einheitlicher Rehabilitationsantrag, indem Bedarfslagen über die einzelnen Leistungsgruppen der Träger hinaus abgefragt werden, eine *simultane Bearbeitung* durch die Träger fördern.

Übersicht 13 gibt einen Überblick über die aktuell vorfindbaren Handlungsstrategien für eine *Bearbeitung* von Schnittstellen – unterschieden nach den drei Schnittstellen-Konstellationen und nach den Ebenen des Analyserasters. Es geht somit um Impulse der *Makroebene* in Form von gesetzlichen Veränderungen, um Initiativen der *Organisationen* zur

Strukturierung der *interorganisatorischen Interaktion* und um das Handeln der einzelnen Mitarbeiter*innen. Im Hinblick auf die Ebenen der *organisationalen Arrangements* und der *Bearbeitung* wird hier nochmal deutlich, dass Handlungsstrategien auch für die Bearbeitung mehrerer Schnittstellen-Konstellationen gleichermaßen zugrunde liegen.

Insgesamt zeigt sich, dass die Arbeit an Schnittstellen im Sinne einer bedarfsgerechten, am Ziel der umfassenden Teilhabe orientierten *Bearbeitung* der Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit voraussetzungsvoll ist. Zwar sind die gesetzlichen *Rahmenbedingungen* maßgeblich, um eine Kooperation von Rehabilitationsträgern und eine Koordination von *Leistungen* zu implementieren. Sie allein reichen jedoch nicht aus. Auf Ebene der *organisationalen Arrangements* müssen ebenfalls die Träger und ihre *Organisationen* Wege der gemeinsamen *Bearbeitung* von Fällen aushandeln. Diese Wege gilt es dann zu prüfen, inwiefern sie auch bundesweit zu einer bedarfsgerechten Versorgung eingesetzt werden können. Schließlich müssen die einzelnen Mitarbeiter*innen auf der Ebene der *Bearbeitung* in ihrer Qualifikation entsprechend ausgestattet sein, damit sie die Arbeit an den Schnittstellen gestalten können. Auch hier gilt zu prüfen, inwiefern durch trägerübergreifende Schulungen die Mitarbeiter*innen denselben Informationsstand erreichen können oder ob Anpassungen der Anträge nicht auch eine trägerübergreifende Kooperation erleichtern. Auch wenn grundsätzlich zwischen den *prozeduralen Vorgaben* der *Makroebene* von einer direkten Wirkungskette hin zu der *Bearbeitung* auf der *Mikroebene* ausgegangen werden kann, zeigt die Praxis, dass Aktivitäten auf der *Mesoebene* eine erhebliche unterstützende Bedeutung haben.

Übersicht 13: Aktuelle Handlungsstrategien bei der Bearbeitung von Schnittstellen in der Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit

Bearbeitungsstrategien auf der Ebene der Rahmenbedingungen	
Sukzessive Bearbeitungsstrategien in Transitions-Konstellationen	• Pflicht zur Weiterleitung/Fristen • Einbezug eines dritten Trägers nach § 14 Abs. 3 SGB IX als **formelle Regelung**
Sensible Bearbeitungsstrategien in Diffusions-Konstellationen	/
Simultane Bearbeitungsstrategien in Interferenz-Konstellationen	• Verantwortung beim leistenden Rehabilitationsträger/Teilhabeplan § 19 SGB IX
Bearbeitungsstrategien auf der Ebene der organisationalen Arrangements	
Sukzessive Bearbeitungsstrategien in Transitions-Konstellationen	• Rückgriff auf formelle Verfahrensregelungen auf regionaler/lokaler Ebene
Sensible Bearbeitungsstrategien in Diffusions-Konstellationen	
Simultane Bearbeitungsstrategien in Interferenz-Konstellationen	• Regelmäßiger Austausch auf regionaler und überregionaler Ebene
Bearbeitungsstrategien auf Ebene der Bearbeitung	
Sukzessive Bearbeitungsstrategien in Transitions-Konstellationen	• Regelmäßiger **Austausch/„kurzer Draht"/**informelle Abstimmungen mit den Mitarbeiter*innen anderer Träger
Sensible Bearbeitungsstrategien in Diffusions-Konstellationen	
Simultane Bearbeitungsstrategien in Interferenz-Konstellationen	
	• **Schulungen** mit rechtskreisübergreifender Thematik • Schaffung von **direkten Kontaktmöglichkeiten**

Quelle: eigene Darstellung.

5 Vergleichende Analyse und Schlussfolgerungen

Anhand der für die Analysen im Projekt *„Schnittstellen in der **So**zial**po**litik: **D**ifferenzierung und **I**ntegration in der Absicherung sozialer Risiken“ (SoPoDI)* exemplarisch gewählten Risikosituationen werden unterschiedliche Schnittstellen, damit einhergehende Probleme sowie Strategien der *Bearbeitung* deutlich. Vor diesem Hintergrund wird die *Bearbeitung* der Risikosituationen des Übergangs Schule-Ausbildung (siehe Kapitel 3) und des Risikos der gefährdeten Erwerbsfähigkeit (siehe Kapitel 4) in diesem Kapitel miteinander verglichen, um daraus Schlussfolgerungen abzuleiten, die über die ausgewählten Risikosituationen hinausgehen. Diese Schlussfolgerungen orientieren sich an der Zielsetzung, durch die Implementierung sozialpolitischer Programme im Sinne des § 1 SGB I umfassende Teilhabe zu stärken, und basieren auf der Auswertung der in den beiden Teilprojekten vorgenommenen Analysen anhand der oben formulierten sechs Forschungsfragen (siehe auch Abschnitt 2.3):

a) Wie lassen sich Schnittstellen beschreiben, die sich aus den gesetzten *Rahmenbedingungen* bei der *Bearbeitung* der Risikosituation ergeben *(Schnittstellen-Konstellationen)*?
b) Welche Probleme können sich aus den jeweiligen Schnittstellen-Konstellationen ergeben und dazu führen, dass Exklusionsrisiken aufgrund von Schnittstellen-Problemen verschärft oder nicht optimal bearbeitet werden? *(Schnittstellen-Probleme)*?
c) Welche Ansätze lassen sich identifizieren, um die Arbeit an Schnittstellen zu steuern *(Schnittstellen-Steuerung)*?
d) Wie gestaltet sich bei der *Bearbeitung* der Risikosituation die Arbeit an Schnittstellen in der Praxis *(Schnittstellen-Arbeit)*?
e) Welche Faktoren beeinflussen bei der *Bearbeitung* der Risikosituation die Arbeit an Schnittstellen *(Schnittstellen-Faktoren)*?
f) Welche Lösungen bieten Potenziale für die Implementierung von Bearbeitungsstrategien, die am Ziel umfassender Teilhabe orientiert sind *(Schnittstellen-Potenziale)*?

5.1 Schnittstellen-Konstellationen

Wie lassen sich Schnittstellen beschreiben, die sich aus den gesetzten *Rahmenbedingungen* bei der *Bearbeitung* der Risikosituation ergeben *(Schnittstellen-Konstellationen)*?

Wie die Darstellung gezeigt hat, sind die beiden Risikosituationen aufgrund der *Rahmenbedingungen* auf der *Makroebene* durch unterschiedliche Schnittstellen-Konstellationen gekennzeichnet (siehe auch Unterabschnitt 2.2.1). Die unterschiedlichen Schnittstellen-Konstellationen der beiden analysierten Risikosituationen sollen im Folgenden vergleichend gegenübergestellt werden. Diese Gegenüberstellung wird in Übersicht 14 zusammengefasst.

Zunächst wird die Schnittstellen-Konstellation der *Transition* genauer betrachtet. *Transitionen* bedeuten Zuständigkeitswechsel durch biografische Übergänge und/oder durch Veränderungen im Rechtsstatus. Dabei können *Transitionen* während einer Förderung

oder bereits vor der eigentlichen Leistungserbringung im Zuge einer Zuständigkeitsklärung oder im Anschluss an eine Förderung auftreten. Während insbesondere biografische Übergänge unvermeidlich sind, entstehen *Transitionen* auch durch institutionelle Festlegungen. Lücken oder Brüche in der Förderung können bei *Transitionen* durch *sukzessive* Bearbeitungsstrategien vermieden werden, die darauf abzielen, durch eine Kommunikation zwischen der „abgebenden" und der „aufnehmenden" Institution eine kontinuierliche Förderung in Form von aufeinander folgenden und aufeinander bezogenen *Leistungen* sicherzustellen.

Transitionen im Kontext der Risikosituation Übergang Schule-Ausbildung von Jugendlichen in schwierigen Lebenssituationen ergeben sich im Rahmen einer *Interferenz*-Konstellation vor allem auf der Basis von *Anspruchsvoraussetzungen* (siehe Unterabschnitt 3.2.1). Dies betrifft zum einen die Jugendhilfe, bei der Altersgrenzen für die Gewährung von *Leistungen* zugrunde gelegt werden. Zum anderen betrifft dies das Feld der Arbeitsmarktpolitik, in dem Änderungen im Erwerbsstatus der Eltern (Bedarfsgemeinschaft) zu *Transitionen* zwischen Jobcenter und Arbeitsagentur führen können. In Bezug auf das Risiko der gefährdeten Erwerbsfähigkeit spielen *Transitionen* zwischen Trägern unterschiedlicher Rechtskreise zum Teil im Vorfeld einer Förderung eine Rolle, wenn Anträge nach der Zuständigkeitsprüfung aufgrund der sozialversicherungsrechtlichen *Anspruchsvoraussetzungen* an einen anderen Träger weitergeleitet werden müssen. Daneben kann es zu *Transitionen* kommen, wenn im Anschluss an eine Rehabilitation etwa durch die Rentenversicherung der Vermittlungsauftrag in Erwerbsarbeit allein bei der Arbeitsverwaltung liegt (siehe Unterabschnitte 4.2.1, 4.2.2).

Eine *Interferenz*-Konstellation drückt sich durch eine Überlappung von Zuständigkeiten aus. Diese Überlappung besteht, wenn potenziell mehrere Akteure unterschiedlicher Politikfelder bzw. Rechtskreise die *Bearbeitung* einer individuellen Risikosituation übernehmen können oder müssen. Hierbei liegen die Aufgabe der Gestaltung und die Beteiligung bei verschiedenen Organisationen, wobei die Wahrnehmung dieser Aufgaben auf den jeweils spezifischen organisationalen Zielen oder der spezifischen Fachkompetenz der involvierten Akteure basiert. Insbesondere wenn fachübergreifend angelegte, komplexe Förderstrategien erforderlich sind, können unterschiedliche Interessen der involvierten Akteure zu Widersprüchen oder Konflikten in der *Bearbeitung* der Risikosituation führen. Lösungen bieten sich durch eine *simultane* Bearbeitungsstrategie, bei der sich die Akteure abstimmen und zeitgleich komplementäre *Leistungen* erbringen.

Interferenz-Schnittstellen bei der *Bearbeitung* der Risikosituation des Übergangs von der Schule in Ausbildung entstehen dadurch, dass in mehreren sozialpolitischen Rechtskreisen (und im Bildungsbereich) *Leistungen* für Jugendliche in schwierigen Lebenssituationen parallel angeboten werden, um diese Jugendlichen dabei zu unterstützen, den Übergang von der Schule in Ausbildung zu meistern. Das Thema Übergang Schule-Ausbildung ist dabei für alle drei relevanten Rechtskreise (Grundsicherung SGB II, Arbeitsförderung SGB III, Jugendhilfe SGB VIII) mit einem Anspruch auf Gestaltung verbunden und wird von den Akteuren als Kernaufgabe wahrgenommen, wobei die fachliche Ausrichtung und die gesetzlich definierten Ziele und Handlungsoptionen in den beteiligten Politikfeldern unterschiedlich sind (siehe Unterabschnitt 3.2.1). Eine *simultane* Förderstrategie beinhaltet bei dieser Risikosituation die Verknüpfung von sozialpädagogischer

und arbeitsmarktorientierter Unterstützung, also von komplementären *Leistungen*. In Bezug auf die analysierte Risikosituation einer gefährdeten Erwerbsfähigkeit entstehen *Interferenz*-Konstellationen bei komplexen Rehabilitationsfällen, wenn *Leistungen* unterschiedlicher Träger miteinander verknüpft werden müssen (siehe Unterabschnitt 4.2.2). Hier liegt eine Gemeinsamkeit zwischen beiden Risikosituationen: Oftmals sind *simultane Leistungen* unterschiedlicher Institutionen erforderlich, um die Risikosituation bedarfsgerecht zu bearbeiten und Teilhabe zu gewährleisten – bei Rehabilitand*innen mit komplexen Bedarfen geht es vor allem um sowohl gesundheits- als auch arbeitsmarktbezogene Förderung, bei Jugendlichen in schwierigen Lebenssituationen um die Kombination von sozialpädagogischer Unterstützung und der Vermittlung in Ausbildung und Arbeit.

Auch die Zuständigkeitsverteilung im *föderalen* System ist im Kontext der *Interferenz* von Bedeutung. In Bezug auf das Risiko des Übergangs Schule-Ausbildung findet die Arbeit an Schnittstellen auf lokaler Ebene statt – durch kommunale Dienststellen der Jugendhilfe mit hohem Gestaltungsspielraum (SGB VIII als Rahmengesetz), durch die örtlichen Arbeitsagenturen als dekonzentrierte Verwaltungseinheiten (SGB III) und durch die Jobcenter in unterschiedlicher Trägerschaft (SGB II). Insbesondere im kreisangehörigen Raum haben diese drei Institutionen zum Teil unterschiedliche Gebietszuschnitte. Nicht nur in der Jugendhilfe, sondern auch bei der arbeitsmarktbezogenen Förderung hat die örtliche Ebene in Bezug auf Dienstleistungen (im Gegensatz zu Transferleistungen) einen hohen Spielraum. Ermessensleistungen und Freiwilligkeit stellen daher ein zentrales Instrument zur bedarfsorientierten Beratung und Begleitung von Jugendlichen in schwierigen Lebenssituationen bei dem Übergang Schule-Ausbildung dar (siehe Unterabschnitte 3.2.1, 3.4.1).

Auch im Kontext der gefährdeten Erwerbsfähigkeit spielen unterschiedliche Gebietszuschnitte der involvierten Träger und deren regionale Vertretungen eine Rolle. Die Gesetzliche Rentenversicherung hat beispielsweise einen anderen Gebietszuschnitt als die Akteure der Arbeitsverwaltung. Das kann in *Interferenz*-Konstellationen insbesondere dann relevant werden, wenn es darum geht, die richtigen Ansprechpartner*innen in anderen *Organisationen* zu finden und dauerhafte Kooperationen aufzubauen. Dabei erfordert eine Ausrichtung am Teilhabeziel, dass die Bedarfe in verschiedenen Bereichen erkannt und die *Leistungen* unterschiedlicher Institutionen koordiniert und abgestimmt werden (siehe Unterabschnitte 4.2.1, 4.3.1, 4.4.2). Die Analysen zu beiden Risikosituationen zeigen, dass die Entwicklung und Implementierung von *simultanen* Bearbeitungsstrategien dafür sowohl wichtig als auch voraussetzungsvoll sind.

Diffusions-Schnittstellen ergeben sich vor allem daraus, dass Akteure Ziele beachten sollen, die in einem anderen institutionellen Kontext formuliert werden. Eine solche Schnittstellen-Konstellation zeigt sich dann, wenn die Verantwortung für die Umsetzung von Zielen nicht eindeutig zugeordnet oder auf Organisationen anderer Politikfelder verteilt ist. So können klassische Querschnittsaufgaben wie Gleichstellung oder Integration von Migrant*innen als Beispiele für diese Schnittstellen-Konstellation gelten. In *Diffusions*-Konstellationen ist es demnach möglich, dass die involvierten Akteure sich vorrangig an ihrem politikfeldspezifischen Kernauftrag und der damit verbundenen Handlungslogik

orientieren. Daraus kann eine Vernachlässigung von Zielen folgen, die in anderen institutionellen Kontexten formuliert wurden. Lösungen können hier durch eine für die jeweiligen Ziele *sensible* Bearbeitungsstrategie erreicht werden, die die Berücksichtigung von Zielen aus anderen institutionellen Kontexten beinhaltet.

Die *Diffusions*-Konstellation ist allein in Bezug auf das Risiko der gefährdeten Erwerbsfähigkeit relevant. Schnittstellen in diesem Feld ergeben sich zunächst dadurch, dass es keine eigene *Organisation* gibt, die das im SGB IX verankerte umfassende Teilhabeziel umsetzt. Stattdessen bearbeiten die einzelnen Träger das Risiko mit dem Fokus ihrer Institution. Die Leistungsgruppen sind auf verschiedene Träger verteilt, für die jeweils eigene Regelungen in den für die jeweiligen *Organisationen* grundlegenden Büchern des Sozialgesetzbuches (hier SGB III und SGB VI) festgelegt sind. Eine vorrangige Orientierung an den organisationsspezifischen Zielen schränkt hier die Beachtung des umfassenden Teilhabeziels ebenso wie Berücksichtigung der Ziele der jeweils anderen Organisationen ein. (siehe Unterabschnitt 4.2.1)

Die angenommene Bedeutung der *Zielsensibilität* – und der Probleme, die sich aus mangelnder *Sensibilität* für das übergreifende Teilhabeziel ergeben – in Konstellationen der *Diffusion* lässt sich anhand der empirischen Ergebnisse für das Risiko der gefährdeten Erwerbsfähigkeit belegen (siehe Abschnitt 4.5). Es zeigt sich jedoch bei beiden Risikosituationen und unabhängig von den Schnittstellen-Konstellationen, dass unterschiedliche Ziele der *Organisationen* und die prioritäre Orientierung der Akteure an diesen Zielen zu Problemen (siehe Abschnitt 5.2) führen. Das bedeutet, dass eine *zielsensible* Arbeit an Schnittstellen im Sinne einer umfassenden Teilhabe nach dem SGB I nicht nur in der Schnittstellen-Konstellationen der *Diffusion* von Bedeutung ist, sondern als zentrale Anforderung an den Umgang mit allen definierten Schnittstellen-Konstellationen gelten kann – und letztlich eine Voraussetzung für die Entwicklung und Implementierung sowohl von *sukzessiven* als auch von *simultanen* Förderstrategien bildet: Mit Blick auf das Teilhabeziel muss bei *Transitionen* und bei *Interferenzen* erkannt werden, wenn ein Bedarf an Folgeleistungen bzw. an gleichzeitigen *Leistungen* anderer Akteure besteht.

Betrachtet man die Sozialpolitik insgesamt, so ist sie bereits in ihren grundlegenden *Strukturen* durch eine Konstellation der *Diffusion* gekennzeichnet – die Umsetzung der im SGB I formulierten übergreifenden Zielsetzung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherung erfolgt in unterschiedlichen Politikfeldern mit jeweils spezifischen Governance-Strukturen, Leitbildern und Akteurskonstellationen (siehe Unterabschnitt 2.2.1). Hier wird mit der Formulierung eines umfassenden Teilhabeziels eine Querschnittsaufgabe der Sozialpolitik formuliert, deren Implementierung auf unterschiedliche Politikfelder und Rechtskreise verteilt wird. Die *Organisationen* verfolgen jeweils spezifische Ziele und orientieren sich, wie die Auswertungen zeigen, bei der Implementierung häufig stärker an ihren jeweiligen Organisationszielen als an ihrem (potenziellen) Beitrag zur Erreichung des übergeordneten Ziels. Diese *Diffusion* der Verantwortung für das übergeordnete Teilhabeziel stellt ein Grundproblem der Sozialpolitik dar.

Auch wenn sich die drei idealtypischen Schnittstellen-Konstellationen *Transition*, *Interferenz* und *Diffusion* bei der Anwendung auf die analysierten Risikosituationen nicht immer als trennscharf herausstellten, hat die Typisierung von Schnittstellen doch eine bes-

sere Systematisierung der *Rahmenbedingungen* und der sich daraus ergebenden organisationalen Interessen ermöglicht und Hinweise auf spezifische Schnittstellen-Probleme sowie Bearbeitungsstrategien gegeben. Darüber hinaus überlagern sich in den analysierten Beispielen mehrere Schnittstellen-Konstellationen. So finden sich beim Übergang Schule-Ausbildung sowohl *Interferenz*- als auch *Transitions*-Konstellationen und beim Risiko der gefährdeten Erwerbsfähigkeit wird die *Diffusion* von der *Transition* und der *Interferenz* überlagert. Das bedeutet, dass sich auch mögliche Schnittstellen-Probleme sowie Formen der Schnittstellen-Steuerung und der Schnittstellen-Arbeit überlagern können und für die *teilhabesensible Bearbeitung* einer Risikosituation im Sinne des übergeordneten Ziels aus dem SGB I verschiedene Strategien für eine zielorientierte Steuerung der Arbeit an Schnittstellen entwickelt werden müssen (siehe Abschnitt 5.6). In der Übersicht 14 werden die Ausprägungen der Schnittstellen-Konstellationen zusammengefasst gegenüberstellt.

Übersicht 14: Schnittstellen-Konstellationen im Vergleich

	Übergang Schule-Ausbildung	**Gefährdete Erwerbsfähigkeit**
Transition	Verlassen der Schule, Altersgrenzen, Veränderungen in der Bedarfsgemeinschaft	Wechsel im Rechtsstatus (Erwerbstätigkeit, Arbeitsunfähigkeit, Erwerbsfähigkeit), Weiterleitungen bei der Zuständigkeitsklärung
Interferenz	Mehrfache/überlappende Zuständigkeiten bei Jugendlichen in schwierigen Lebenssituationen	Mehrfache/überlappende Zuständigkeiten bei komplexen Rehabilitationsfällen
Diffusion	/	SGB IX ohne eigene Trägerstruktur

Quelle: eigene Darstellung.

5.2 Schnittstellen-Probleme

Welche Probleme können sich aus den jeweiligen Schnittstellen-Konstellationen ergeben und dazu führen, dass sich Exklusionsrisiken für die Adressat*innen verschärfen? *(Schnittstellen-Probleme)*?

Ausgehend von der Typisierung der Schnittstellen-Konstellationen wird in diesem Abschnitt darauf eingegangen werden, welche Probleme für die Adressat*innen in den beiden Risikosituationen entstehen (können), wenn in den Konstellationen der *Transition*, *Interferenz* und *Diffusion sukzessive*, *simultane* und *sensible* Bearbeitungsstrategien nicht oder nur partiell angewendet werden.

Bei der *Transition* zeigt sich ein Schnittstellen-Problem im Übergang Schule-Ausbildung, das auf den Unterschied zwischen Verpflichtung und Freiwilligkeit, *Leistungen* der *Organisationen* in Anspruch zu nehmen, zurückgeführt werden kann. So können Mitarbeiter*innen in Jobcentern (SGB II) die Bedarfsgemeinschaften der betreffenden Jugendlichen sanktionieren, wenn sie eine fehlende Mitwirkung der Klient*innen feststellen. Im SGB VIII ist ein solcher Mechanismus nicht vorgesehen (siehe Unterabschnitt 3.2.1). Die

Analyse des Interviewmaterials zeigt, dass insbesondere Akteure der Jugendhilfe die Jobcenter weniger stark in die Förderung einbinden, wenn sie Sanktionen für die betreuten Jugendlichen befürchten (siehe Unterabschnitt 3.4.1). Zudem können Jugendliche, die aufgrund eines wegfallenden Leistungsbezug der Eltern ebenfalls aus dem SGB-II-Bezug herausfallen, bei der Unterstützung verloren gehen, da nicht überall zu einer anderen *Organisation* übergeleitet wird und die *Leistungen* des SGB III und SGB VIII für die Jugendlichen freiwillig sind (siehe Unterabschnitte 3.3.2, 3.4.2). Gerade bei Jugendlichen, die für die Realisierung von Teilhabe einen besonders hohen Bedarf an Förderung hätten, sind jedoch die Hürden für die Inanspruchnahme besonders hoch: Eine hohe Eigeninitiative der Jugendlichen und ein ausreichendes Wissen über die Zuständigkeitsstrukturen und die damit verknüpften *Anspruchsvoraussetzungen* kann nicht vorausgesetzt werden. Umgekehrt können Jugendliche, deren Eltern im SGB-II-Bezug stehen oder neu darin eintreten, die Beratung durch Mitarbeiter*innen des Jobcenters als stigmatisierend empfinden, was die Akzeptanz für Beratung und Unterstützung einschränken kann. Bei der Bewältigung der Risiko-Situation kann es also zu einem Bruch kommen, wenn die Adressat*innen selbst eine weitergehende Unterstützung nicht finden oder nicht in Anspruch nehmen wollen.

Hinzu kommt, dass durch einen möglichen Wechsel der Betreuung bei *Transitionen* auf Vertrauen basierende Beziehungen (zwischen Mitarbeiter*innen und Adressat*innen) und bisherige Förderlinien unterbrochen werden. Dies kann Schnittstellen-Probleme begünstigen, wenn mit dem Betreuungswechsel Widersprüche zwischen den unterschiedlichen Ansätzen der Förderung entstehen, keine Weiterförderung bisheriger Ziele erfolgt oder die Akzeptanz für die Nutzung von freiwilligen *Leistungen* gefährdet wird. Schließlich wird die Implementierung von präventiven Strategien an Schulen erschwert: Wenn dort beispielsweise die Berufsberatung der Arbeitsagentur allgemeine Erstberatungen vornimmt, kann dies für Jugendliche, deren Eltern im SGB-II-Bezug stehen, bedeuten, dass für eine Vertiefung der Beratung andere Personen – nämlich im Jobcenter – zuständig sind; will man dies vermeiden, ist eine Trennung der Schüler*innen bereits bei der Erstberatung in der Schule erforderlich, was wiederum zu Stigmatisierungsrisiken für Jugendliche aus Bedarfsgemeinschaften führt.

Während somit die *Transition* beim Übergang Schule-Ausbildung bei den einzelnen Jugendlichen zu Brüchen und Akzeptanzproblemen in der Unterstützung führen kann, birgt diese Schnittstellen-Konstellation bei der gefährdeten Erwerbsfähigkeit das Risiko, dass sich die Bedarfsklärung und damit auch der Zugang zu den Rehabilitationsleistungen verzögern kann. Zu einer (begrenzten) Verzögerung kann es dann kommen, wenn der Antrag bei einem Träger eingeht, der formal-rechtlich nicht zuständig ist – was sich daraus ergeben kann, dass die Verteilung der Zuständigkeiten für die Adressat*innen nicht unbedingt transparent ist. Probleme können auch bei der *Transition* von einem anderen Rehabilitationsträger in die Zuständigkeit der Arbeitsverwaltung entstehen, nämlich dann, wenn Rehabilitand*innen nach dem Abschluss der Rehabilitation zwar formell wieder erwerbsfähig sind, aber arbeitsmarktbezogene Belange bei der Gestaltung der Rehabilitation nicht hinreichend arbeitsmarktsensibel berücksichtigt wurden (siehe Abschnitt 4.5).

In der *Interferenz*-Konstellation beim Übergang Schule-Ausbildung entstehen zunächst Probleme in der Zusammenarbeit zwischen Akteuren der Rechtskreise SGB II, III und

VIII des Sozialgesetzbuches, die auf die unterschiedlichen Handlungsziele (*Rahmenbedingungen*) und Professionskulturen bzw. professionellen Leitbildern (*Profession/Fachqualifikation*) sowie *Organisationsstrukturen* der involvierten Akteure zurückgeführt werden können. Wie schon im Hinblick auf die *Transition* angeführt, kann es dadurch zu Konflikten oder Widersprüchen kommen – beispielsweise durch unterschiedliche Einschätzungen zur Bedeutung sozialpädagogischer Begleitung der Persönlichkeitsentwicklung und der Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Bei den Akteuren ist das Bewusstsein für die Komplementarität dieser Ziele oft nicht hinreichend ausgeprägt¸ stattdessen werden die Ziele zur *Bearbeitung* als in Konkurrenz zueinander stehend gesehen. Dies kann bei der *Bearbeitung* der Risikosituation dazu führen, dass nicht die Potenziale und Bedarfe der Jugendlichen im Mittelpunkt der Förderstrategie stehen, sondern organisationale und professionelle Faktoren eine adäquate Beratung und Begleitung und die Entwicklung und Implementierung *simultaner* Bearbeitungsstrategien behindern. Die *simultane Bearbeitung* durch unterschiedliche *Organisationen* wird darüber hinaus durch nur beschränkte Möglichkeiten verschärft, Informationen zwischen den *Organisationen* auszutauschen. Dadurch können insbesondere dann Widersprüche in der Förderung von Jugendlichen entstehen, wenn diese durch mehrere Rechtskreise betreut werden, die nicht voneinander wissen (siehe Unterabschnitte 3.2.2, 3.4.2). Daraus ergibt sich teilweise eher eine parallele anstatt einer *simultane*n Bearbeitung der Risikosituation, und komplexe Bedarfe von Jugendlichen, die eine Verknüpfung unterschiedlicher *Leistungen* erfordern würden, werden möglicherweise nicht hinreichend berücksichtigt.

Anders stellt sich das Schnittstellen-Problem der *Interferenz*-Konstellation bei der gefährdeten Erwerbsfähigkeit dar. Die Ziele anderer Organisationen werden dabei zwar nicht in einer Konkurrenz zueinander stehend betrachtet, jedoch werden die *Trägerorganisationen* anderer Rechtskreise oft nicht in die *Bearbeitung* dieser Risikosituation involviert, weil Verantwortlichkeiten anderer Träger durch die bearbeitenden Träger nicht erkannt oder berücksichtigt werden. Eine *simultane Bearbeitung* der gefährdeten Erwerbsfähigkeit wird in der *Interferenz* also nicht durch Konflikte zwischen den Trägern gefährdet, sondern dadurch, dass weitergehende Akteure erst gar nicht an der *Bearbeitung* beteiligt werden (siehe Abschnitt 4.3 und Unterabschnitt 4.4.2). Der Fokus liegt dann allein oder zumindest vorrangig auf den Leistungsgruppen, für die die Träger entsprechend der *Anspruchsvoraussetzung* zuständig sind. Dieses Schnittstellen-Problem, dass nicht alle Träger in die Rehabilitation einbezogen werden, kann auch letztlich zu dem in Hinblick auf die *Transition* benannten Problem führen, dass in der Rehabilitation kein ausreichender Arbeitsmarktbezug vorgenommen wurde. Statt einer *Simultanität* kann es also in dieser Risikosituation zu einer Unterversorgung in der *Bearbeitung* durch unterschiedliche *Trägerorganisationen* kommen oder dazu, dass *Leistungen* oder *Kompetenzen* anderer Träger nicht genutzt werden.

Die Bedeutung der möglichen Lösungsbeiträge anderer Träger für die Erreichung des Teilhabeziels wird also oft nicht hinreichend erkannt, während beim Übergang Schule-Ausbildung gerade die Wahrnehmung der Ziele anderer *Organisationen* dazu führen kann, dass eine *simultane* Förderung nicht angestrebt wird. In der Folge wird jedoch unabhängig von der Ursache des Schnittstellen-Problems in beiden Risikosituationen eine *simultane Bearbeitung* erschwert oder behindert. Auch hier ist besonders für Personen,

die selbst nicht oder nur begrenzt in der Lage sind, sich die notwendigen Informationen zu verschaffen, die Wahrscheinlichkeit besonders hoch, dass sie nicht die einem komplexen Bedarf entsprechenden *Leistungen* erhalten.

Angesichts der Verteilung der Zuständigkeiten für die Umsetzung des SGB IX auf unterschiedliche Träger ist die *Bearbeitung* der Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit durch eine *Diffusion* gekennzeichnet, die dazu führt, dass das im SGB IX formulierte umfassende Teilhabeziel zwar für alle Beteiligten relevant ist, aber gegenüber organisationalen Zielen in den Hintergrund zu treten droht. Das Schnittstellen-Problem wird dadurch verschärft, dass durch das Leistungsverbot der Arbeitsagenturen eine auf Erwerbsintegration gerichtete Strategie nur unzureichend umgesetzt werden kann, wenn den anderen verantwortlichen Trägern die dafür notwendigen Ressourcen fehlen – selbst wenn die Arbeitsagenturen bereit wären, selbst die erforderlichen *Leistungen* zu erbringen (siehe Unterabschnitt 4.4.1). *Sensible* Bearbeitungsstrategien sind in einer solchen Konstellation zwar grundsätzlich möglich, jedoch könnten *simultane* Strategien, die die Kompetenz unterschiedlicher Träger einbeziehen würden, die Teilhabe der Adressat*innen besser sichern.

In Übersicht 15 werden die Kernpunkte zu den Schnittstellen-Problemen in den einzelnen Schnittstellen-Konstellationen zusammengefasst und im Hinblick auf die beiden Risikosituationen gegenübergestellt.

Übersicht 15: Schnittstellen-Probleme im Vergleich

	Übergang Schule-Ausbildung	**Gefährdete Erwerbsfähigkeit**
Transition	Abbrüche der Förderung bei einem Wechsel vom obligatorischen (SGB II) zum freiwilligen (SGB III/ SGB VIII) Zugang zu Leistungen Akzeptanzprobleme durch Brüche in Betreuungsbeziehungen und die Wahrnehmung von Stigmatisierung	Verzögerungen bei der Leistungsgewährung Brüche zwischen Rehabilitation und Arbeitsmarktintegration
Interferenz	Widersprüchliche oder einseitige Förderung (aus Basis von Konflikten zwischen Organisationen) Mangelnde Verknüpfung von Leistungen	Ausbleiben komplementärer Leistungen Mangelnde Verknüpfung von Leistungen
Diffusion	/	Mangelnde Berücksichtigung des übergeordneten Teilhabeziels

Quelle: eigene Darstellung.

Aus dem Vergleich der Schnittstellen-Probleme, die sich in beiden Risiko-Situationen für die Adressat*innen ergeben können, lassen sich zwei Punkte hervorheben. Zum einen sind Schnittstellen-Probleme in den *Rahmenbedingungen* angelegt, die sich dann in der Arbeit an Schnittstellen manifestieren. Zum anderen wird deutlich, dass die Ursachen und

die Folgen von Schnittstellen-Problemen einer Konstellation sich je nach Risiko-Situation unterscheiden können. Eines ist aber allen Schnittstellen-Problemen gemeinsam: Die Adressat*innen erhalten in vielen Fällen bedarfsgerechte *Leistungen* gar nicht, nicht in Gänze oder erst verspätet.

5.3 Schnittstellen-Steuerung

Welche Ansätze lassen sich identifizieren, um die Arbeit an Schnittstellen zu steuern *(Schnittstellen-Steuerung)*?

Im Sozialgesetzbuch finden sich für beide analysierte Risikosituationen Regelungen zur Steuerung der Arbeit an Schnittstellen. Dabei handelt es sich um auf der *Makroebene* formulierte *prozedurale Vorgaben*. Ein Teil dieser Vorgaben zielt darauf ab, eine Kooperation zwischen unterschiedlichen Akteuren zu initiieren oder auch vorzuschreiben, andere Vorschriften richten sich auf die Klärung von Kompetenzen und somit auf die Definition von *Handlungsspielräumen*. Darüber hinaus gibt es Ansatzpunkte in Form von verschiedenen *organisationalen Arrangements*. Sowohl *prozedurale Vorgaben* als auch *organisationale Arrangements* sind in Bezug auf die *Bearbeitung* der Risiko-Situationen für die Schnittstellen-Konstellationen von unterschiedlicher Bedeutung.

Im Zusammenhang der beiden Risiko-Situationen konnten in der Analyse zu Schnittstellen aktuelle politische Entwicklungen berücksichtigt werden, was letztlich eine differenzierte Betrachtung von Strategien der Schnittstellen-Steuerung und ihrer Veränderung ermöglichte. Bei der Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit wurde das BTHG in die Analyse einbezogen (siehe Abschnitte 2.3, 4.1). Das BTHG enthält Veränderungen von *prozeduralen Vorgaben* auf der *Makroebene*, die zu einer besseren Abstimmung der *Leistungen* unterschiedlicher Träger von Rehabilitationsleistungen auf der *Mikroebene* führen sollen. Bei der Risikosituation des Übergangs Schule-Ausbildung wurde der im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD (Bund) von 2013 enthaltene Appell zur flächendeckenden Einrichtung von Jugendberufsagenturen herangezogen, mit dem die *Leistungen* nach SGB II, SGB III und SGB VIII durch eine Veränderung der *organisationalen Arrangements* auf der *Mesoebene* besser miteinander verzahnt werden sollten (siehe Abschnitt 2.3 und Unterabschnitt 3.3.1). Während also das BTHG über die Veränderung *prozeduraler Vorgaben* von einer direkten Wirkungskette zwischen der *Makro-* und der *Mikroebene* ausgeht, basiert der Impuls zur Einrichtung der Jugendberufsagenturen auf der Annahme einer vermittelten Wirkungskette und soll Veränderungen in den Bearbeitungsstrategien auf der *Mikroebene* über die Umgestaltung *organisationaler Arrangements* auf der *Mesoebene* erzielen.

Was nun zunächst die *prozeduralen Vorgaben* zur Kooperation zwischen verschiedenen Akteuren betrifft, so verweist bereits das SGB I darauf, dass die Leistungsträger in der Zusammenarbeit mit gemeinnützigen und freien Einrichtungen und *Organisationen* darauf hinwirken sollen, „dass sich ihre Tätigkeit und die der genannten Einrichtungen und *Organisationen* zum Wohl der Leistungsempfänger wirksam ergänzen“ (§ 17 SGB I). Diese Formulierung betrifft alle Schnittstellen-Konstellation und erweitert die Aufforderung der Kooperation über das Spektrum der in den Gesetzen definierten öffentlichen

Leistungsträger hinaus um freie Träger. Im Hinblick auf den Übergang Schule-Ausbildung finden sich diverse Aufrufe zur Kooperation, die ähnlich umfassend angelegt und sowohl für die *Meso-* als auch für die *Mikroebene* relevant sind und die gemeinsame *Planung von Programmen* ebenso wie die abgestimmte *Bearbeitung* von Fällen betreffen. Diese Vorgaben sind vor allem darauf ausgerichtet, in einer *Interferenz*-Konstellation *simultane* Bearbeitungsstrategien zu institutionalisieren. Allerdings zeigt die Praxis, dass die Vorgaben lokal höchst unterschiedlich umgesetzt werden (siehe Abschnitt 3.5).

Bei der Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit gibt es zunächst Vorgaben für die *Bearbeitung* der Konstellation der *Transition*, die vor allem auf die Klärung von Kompetenzen abzielen. Angesichts der Zuordnung der Zuständigkeiten je nach sozialversicherungsrechtlichen *Anspruchsvoraussetzungen* der Antragsteller*innen kann es dazu kommen, dass ein Träger feststellt, für einen eingegangenen Antrag nicht zuständig zu sein. Hier gibt es verschiedene Regelungen, die sicherstellen sollen, dass in solchen Fällen eine zügige Weiterleitung erfolgt. Dabei geht es somit um die Gewährleistung von *sukzessiven* Bearbeitungsstrategien bei der *Entscheidung* über *Leistungen*, also bereits im Vorfeld der Förderung (siehe Unterabschnitt 4.2.2).

Prozedurale Vorgaben gibt es im Rahmen des Risikos einer gefährdeten Erwerbsfähigkeit außerdem für komplexe Fälle, bei denen *Leistungen* aus unterschiedlichen Leistungsgruppen und damit ggf. von unterschiedlichen Trägern erforderlich sind. Bereits in der bis zum 1.1.2018 geltenden Fassung des SGB IX gab es Regelungen, mit denen die Träger aufgefordert wurden, ihre *Leistungen* im Sinne eines Ineinandergreifens und des Ziels der umfassenden Teilhabe zu koordinieren und zu verzahnen. Darüber hinaus wird die Vorgabe formuliert, dass der zuständige Träger auch andere Träger am Rehabilitationsprozess beteiligen soll, wenn festgestellt wird, dass zur Realisierung des Teilhabeziels auch *Leistungen* anderer Träger erforderlich sind (§ 11 SGB IX-alt). Somit gibt es Regelungen, die unmittelbar auf die *Mikroebene* einwirken sollen, um in einer Konstellation der *Diffusion* die Orientierung der beteiligten Träger an dem umfassenden Teilhabeziel zu erreichen. Im Hinblick auf die *Mesoebene* werden zudem die Rehabilitationsträger (und ihre Verbände) dazu aufgefordert, regionale Arbeitsgemeinschaften „zur gemeinsamen Wahrnehmung [ihrer] Aufgaben zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen“ zu bilden (§ 12 Abs. 2 SGB IX-alt, § 25 Abs. 2 SGB IX).

Ähnlich wie bei den Regelungen zur Kooperation für die *Bearbeitung* des Übergang Schule-Ausbildung, so wurde auch hier immer wieder eine unbefriedigende Umsetzung der Vorgaben konstatiert. Mit der zweiten Reformstufe des BTHG wurden zwar keine grundlegenden Veränderungen der Zuständigkeiten vorgenommen, aber eine stärkere Verbindlichkeit eingeführt. Dazu gehören Ansprüche auf Kostenerstattung – zum einen zwischen den Rehabilitationsträgern (§ 16 SGB IX) untereinander und zum anderen für Rehabilitand*innen gegenüber Trägern bei selbstbeschafften *Leistungen* (§ 18 SGB IX). Zum anderen wird nun dem leistenden Rehabilitationsträger die Aufgabe zugewiesen, den Bedarf umfassend festzustellen und die *Leistungen* zu erbringen (§ 14 Abs. 2 SGB IX) und Anträge bzw. Antragsteile an weitere Träger weiterzuleiten, wenn festgestellt wird, dass weitere *Leistungen* – auch außerhalb des eigenen Leistungsbereichs – zu erbringen sind (§ 15 Abs. 1 SGB IX).

Dabei muss der zuständige Träger während der medizinischen Rehabilitation auch prüfen, ob durch *Leistungen* zur Teilhabe am Arbeitsleben die Erwerbsfähigkeit gebessert werden kann, und ist verpflichtet, ggf. auf eine Antragstellung hinzuwirken und die entsprechenden Anträge „ungeachtet [der] Zuständigkeit für *Leistungen* zur Teilhabe am Arbeitsleben entgegenzunehmen“ (§ 10 Abs. 4 SGB IX). In einem Teilhabeplan sollen die erforderlichen *Leistungen* mit den Trägern und mit den Rehabilitand*innen aufeinander abgestimmt und festgehalten werden. Zur gemeinsamen Beratung kann mit Zustimmung der Antragsteller*innen eine Teilhabeplankonferenz durchgeführt werden (§ 20 Abs. 1 SGB IX). Hier werden also *simultane* Bearbeitungsstrategien gefordert. Durch die mit dem BTHG verstärkte Überlappung von Zuständigkeiten wird die Schnittstellen-Konstellation der *Diffusion* nun partiell durch eine *Interferenz*-Konstellation überlagert (siehe Abschnitt 4.5).

Veränderungen in den *prozeduralen Vorgaben* können somit zu Veränderungen in den Schnittstellen-Konstellationen führen. Zum Untersuchungszeitpunkt waren die beteiligten Akteure mit der Umsetzung der Reformen befasst. Insofern ist es zu früh für die Beurteilung der Frage, inwieweit es gelungen ist, die *prozeduralen Vorgaben* tatsächlich abweichungsfester zu gestalten. Deutlich wurde allerdings, dass die Erwartung einer kurzfristigen und nahtlosen Umsetzung der Vorgaben auf der *Mikroebene* im Sinne der direkten Wirkungskette zu kurz greifen würde. Vorgefunden wurden vielmehr vielfältige Aktivitäten auf der *Mesoebene*, die zu der Implementierung der Reformen beitragen sollen – beispielsweise Fortbildungen, *Runde Tische* und Vereinbarungen zur Zusammenarbeit auf der regionalen Ebene oder die Bereitstellung von Instrumenten zur Analyse von umfassenden Rehabilitationsbedarfen durch die Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation e.V. (siehe Abschnitt 4.3).

Während sich *prozedurale Vorgaben* zur Klärung von Zuständigkeiten bei der Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit auf den Zeitraum vor der Leistungserbringung beziehen und die zügige *Bearbeitung* eines Antrags fördern sollen, gibt es im Hinblick auf die Risikosituation des Übergangs von der Schule in Ausbildung Regelungen, die während der laufenden Begleitung von Jugendlichen greifen können. Diese sind sowohl für *Transitionen* als auch für *Interferenz*-Konstellationen von Bedeutung. *Transitionen* ergeben sich vor allem dann, wenn der Haushalt, in dem ein*e Jugendliche*r lebt, aus dem SGB-II-Bezug herausfällt oder neu in den Bezug eintritt oder wenn Jugendhilfeleistungen aufgrund von Altersgrenzen beendet werden. *Sukzessive* Bearbeitungsstrategien werden hier durch eine Vielzahl von unterschiedlichen Regelungen und Vereinbarungen auf der *Mesoebene* unterstützt; *prozedurale Vorgaben* auf der *Makroebene* bestehen für diese *Transitionen* nicht (siehe Unterabschnitt 3.3.2).

Für die *Interferenz*-Konstellation sind *prozedurale Vorgaben* zur Klärung von Kompetenzen insofern relevant, als dass SGB-II-*Leistungen* für erwerbsfähige unter 25 Jahre alte junge Menschen grundsätzlich Vorrang vor *Leistungen* der Jugendhilfe haben (§ 10 Abs. 3 SGB VIII). Der Vermittlung in Arbeit oder Ausbildung wird damit faktisch Vorrang vor der sozialpädagogischen Unterstützung durch die Jugendhilfe eingeräumt. Für die Arbeit auf der *Mikroebene* bedeutet dies, dass das Jobcenter handeln kann, ohne

mit der Jugendhilfe zu kommunizieren; die sozialpädagogische Fachkompetenz der Jugendhilfe muss für den *Prozess* der Vermittlung in Arbeit und Ausbildung nicht genutzt werden. Für die *Interferenz*-Konstellation der überlappenden Zuständigkeit wird somit eine Hierarchisierung von Verantwortlichkeiten konstruiert, die zwar zu einer zügigen *Bearbeitung* beitragen kann, aber einer *simultanen* Bearbeitungsstrategie, die an den Bedarfen der Jugendlichen orientiert ist, eher im Wege steht. Für das Jobcenter kann die Möglichkeit attraktiv sein, auf möglicherweise mit Konflikten verbundene Kommunikationsprozesse zu verzichten; für die in vielen Kommunen unter restriktiven finanziellen *Rahmenbedingungen* arbeitende Jugendhilfe liefert die Nachrangigkeit ihrer *Leistungen* – trotz aller fachlichen Kritik daran – eine Legitimation für den Verzicht auf eigene Maßnahmen. Die darauf basierende Institutionalisierung des Machtgefälles wirkt dem Aufbau von Vertrauen entgegen und senkt somit die Wahrscheinlichkeit einer Kooperation (siehe Unterabschnitt 3.2.2).

Im Bereich der Rehabilitation gibt es eine *prozedurale Vorgabe* mit vergleichbar problematischen Auswirkungen, nämlich die in § 22 Abs. 2 SGB III festgelegte Nachrangigkeit der *Leistungen* der Arbeitsagentur und das daraus folgende Leistungsverbot, das insbesondere immer dann zum Tragen kommt, wenn die Zuständigkeit für die Rehabilitand*innen nach 15 Beitragsjahren bei der Rentenversicherung liegt. Die arbeitsmarktpolitische Fachkompetenz der Arbeitsagentur muss in diesen Fällen nicht zwangsläufig in den Reha-Planungsprozess eingebunden werden; sie wird nur genutzt, wenn die Rentenversicherung ein entsprechendes Gutachten anfordert. Wie erwähnt, ist sie dazu aber nicht verpflichtet; die diesbezüglichen *prozeduralen Vorgaben* gehören zu Regelungen zur Kooperation, die sich in der empirischen Analyse als nicht abweichungsfest herausgestellt haben (siehe Unterabschnitt 4.2.2).

Ähnliches gilt im Hinblick auf die Jugendlichen in Bezug auf die Eingliederungsvereinbarung (§ 15 SGB II): Das SGB II sieht vor, *Leistungen* Dritter – also auch *Leistungen* der Jugendhilfe – bzw. entsprechende Anträge zu integrieren. Die Einhaltung dieser Vorgabe ist jedoch nicht zwingend. Darüber hinaus können zur „Verwirklichung einer ganzheitlichen und umfassenden Betreuung und Unterstützung bei der Eingliederung in Arbeit“ begleitende *Leistungen* nach § 16a SGB II („Kommunale Eingliederungsleistungen“) erbracht werden, beispielsweise zur psychosozialen Betreuung. Die Umsetzung des § 16a SGB II ist jedoch – ebenso wie bei den erwähnten Vorgaben zur Kooperation – durch eine sehr unterschiedliche lokale Praxis geprägt (siehe Unterabschnitt 3.2.2). Für die Einbeziehung der sozialpädagogischen Fachkompetenz bei *Entscheidungen* im Hinblick auf die Vermittlung in Ausbildung und Arbeit gibt es somit rechtliche Grundlagen; die Nutzung dieser Möglichkeiten liegt jedoch in der Hand eines einzelnen Akteurs – in diesem Fall des Jobcenters –, der aufgrund der Regelungen zur Vorrangigkeit seiner *Leistungen* keine Kooperation mit anderen Akteuren suchen muss.

Prozedurale Vorgaben, die Vor- und Nachrangigkeiten für bestimmte *Leistungen* festlegen, haben also einerseits den Vorteil, klare Zuständigkeiten zu definieren und damit zu einer zügigen *Bearbeitung* beizutragen, andererseits bergen sie die Gefahr, dass bestimmte Fachkompetenzen für die *Bearbeitung* einer Risikosituation ungenutzt bleiben. Für die Jugendlichen bedeutet dies, dass sie möglicherweise im *Prozess* der Vermittlung

in Arbeit und Ausbildung nicht die notwendige begleitende Unterstützung ihrer persönlichen Entwicklung erhalten, für Rehabilitand*innen können die Vorgaben dazu führen, dass bei der Planung ihrer Rehabilitation die späteren Chancen für eine Vermittlung in Arbeit nicht angemessen berücksichtigt werden. *Simultane* Förderstrategien werden in beiden Konstellationen nur dann realisiert, wenn diejenige Stelle, die aufgrund der Gesetzeslage allein handeln könnte, von sich aus eine andere Institution hinzuzieht, um deren Kompetenz in den *Prozess* zu integrieren. Für beide Risikosituationen gibt es dafür zwar Rechtsgrundlagen, die aber in der Praxis nicht durchgängig genutzt werden. Dies kann zum einen daran liegen, dass Akteure ihre vorrangige Position nutzen, um allein zu *entscheiden*, zum anderen kann nicht davon ausgegangen werden, dass ein eventueller Bedarf an *Leistungen* anderer Akteure systematisch erkannt wird.

Für beide Risikosituationen zeigt sich also, dass die Regelungen zur Vor- bzw. Nachrangigkeit dazu führen, dass eine *simultane* Förderstrategie nur dann initiiert wird, wenn der erstzuständige Akteur hinreichend dafür sensibilisiert ist, Belange und mögliche Lösungsbeiträge anderer Institutionen zu erkennen. Eine *teilhabesensible* Bearbeitungsstrategie jedes beteiligten Akteurs – und insbesondere desjenigen, der aufgrund von Zuständigkeitsregelungen die Federführung oder den Vorrang hat – bildet also einen zentralen Faktor für die Realisierung von *sukzessiven* und *simultanen* Bearbeitungsstrategien. Allgemeine Aufforderungen zur Kooperation oder auch die Eröffnung der Möglichkeit einer freiwilligen Einbeziehung anderer Akteure in den Bearbeitungsprozess haben für die Steuerung der Arbeit an Schnittstellen nur eine begrenzte Reichweite, wenn diese Sensibilisierung fehlt.

Die Veränderungen der *organisationalen Arrangements* auf der *Mesoebene*, die mit dem Aufruf zur Einrichtung von Jugendberufsagenturen initiiert werden sollten, zielen potenziell auf die Stärkung von *sukzessiven*, *simultanen* und *sensiblen* Förderstrategien ab – die Schwerpunkte variieren je nach Umsetzung auf der lokalen Ebene. Hier ist von Bedeutung, dass der Impuls zur Einrichtung von Jugendberufsagenturen weder mit gesetzlichen Änderungen noch mit Fördermitteln oder Beratungsstrukturen verbunden war. Die Jugendberufsagenturen wurden und werden daher auf der lokalen Ebene vor dem Hintergrund der Gegebenheiten vor Ort konzipiert und umgesetzt. Das heißt, dass das Konzept der Jugendberufsagentur – unter Berücksichtigung der *Rahmenbedingungen* – auf der Ebene der *organisationalen Arrangements* ansetzt und dann insbesondere mittels *Kooperationsvereinbarungen* und *Verfahrensregelungen* auf die *Mikroebene* der *Bearbeitung* einwirkt. Die bestehenden lokalen Unterschiede zwischen Arrangements auf der *Mesoebene* und Bearbeitungsstrategien auf der *Mikroebene* werden also mit diesem Reformimpuls eher verstärkt als reduziert.

Das bedeutet, dass eine Veränderung der Steuerung der Arbeit an Schnittstellen im Übergang von der Schule in Ausbildung vor allem auf der *Mesoebene* stattfindet (mittels *Kooperationsvereinbarungen* und insbesondere *Verfahrensregelungen*, siehe Unterabschnitt 3.3.2), wogegen im Bereich der gefährdeten Erwerbsfähigkeit eine Formalisierung insbesondere durch *prozedurale Vorgaben zur Arbeit an Schnittstellen* auf der *Makroebene* erfolgt (siehe Unterabschnitt 4.2.2). Hier zeigen sich also Unterschiede in den Wirkungsketten auf Basis der verschiedenen Ebenen des Analyserasters und zwischen den beiden betrachteten Risikosituationen.

Gemein ist beiden Risikosituationen jedoch, dass sowohl im Rahmen der Beratung und Hilfe für Jugendliche im Übergang Schule-Ausbildung als auch bei der Antragstellung von Personen mit gefährdeter Erwerbsfähigkeit Arbeitskreise, *Runde Tische* und *Gremien* genutzt werden, um die Arbeit an Schnittstellen zu organisieren. Die dort auf der Ebene der *organisationalen Arrangements* getätigten Abstimmungen werden dann in der *Bearbeitung* von Fällen umgesetzt. Im Rahmen dieser Arbeitskreise, *Runden Tische* und *Gremien* werden dabei sowohl Informationen ausgetauscht als auch die Wissensstände der beteiligten Akteure abgestimmt (siehe Unterabschnitte 3.3.1, 4.3.1). Steuerungsaktivitäten auf der *Mesoebene* sind also auch bei einer direkten Wirkungskette zwischen *Makro-* und *Mikroebene* (wie bei der Analyse des Risikos der gefährdeten Erwerbsfähigkeit deutlich wurde) von Bedeutung.

Bei beiden Risikosituationen zeigt sich also die Herausforderung, *prozedurale Vorgaben für die Arbeit an Schnittstellen* abweichungsfest zu gestalten. Dies gilt vor allem für – oft eher allgemein formulierte – Regelungen zur Kooperation in *Interferenz*-Konstellationen oder zur Erkennung und Berücksichtigung von über den eigenen Kompetenzbereich hinausgehenden Bedarfen in *Diffusions*-Konstellationen. Im Hinblick auf *Transitionen* wird anhand der Weiterleitung von Rehabilitationsanträgen deutlich, dass klare Regelungen die Arbeit an der Schnittstelle im Sinne der Vermeidung von Verzögerungen steuern können.

Regelungen, die in *Interferenz-* und *Diffusions*-Konstellationen vor allem auf eine zügige *Bearbeitung* auf der Grundlage von klaren Zuordnungen von Kompetenzen zu einer einzelnen Institution abzielen, erhöhen den Anreiz für Akteure, allein über eine Förderung zu *entscheiden*. Anhand von beiden Risikosituationen wird klar, dass auf diese Weise die Gefahr besteht, dass die Komplexität von Bedarfen unerkannt bleibt und *Entscheidungen* ohne die Hinzuziehung weiterer Fachkompetenz getroffen werden. Vor dem Hintergrund eines umfassenden Teilhabeziels, dessen Realisierung in komplexen Fällen eine Verknüpfung unterschiedlicher Lösungsbeiträge erfordert, erweisen sich derartige *prozedurale Vorgaben* also als kontraproduktiv.

Die Funktion der *Mesoebene* für die Steuerung der Arbeit an Schnittstellen gestaltet sich bei beiden Risikosituationen unterschiedlich. Bezüglich des Übergangs Schule-Ausbildung ist ihre zentrale Bedeutung schon allein aufgrund der kommunalen Zuständigkeit für die Jugendhilfe und der teilweisen Kommunalisierung der Umsetzung des SGB II offensichtlich. Insofern ist es nicht erstaunlich, dass ein zentraler Reformimpuls in diesem Feld an der Umgestaltung *organisationaler Arrangements* ansetzt. Aber auch bei der Abwendung von Gefährdungen für die Erwerbsfähigkeit und der Sicherung der Teilhabe am Arbeitsleben zeigt sich, dass auf der *Mesoebene* erhebliche Potenziale für eine den Intentionen der Reform des BTHG entsprechende Umsetzung liegen.

Der *Mesoebene* kommt demnach eine Schlüsselfunktion für die Weiterentwicklung der Schnittstellen-Steuerung zu. Die Sensibilisierung für mögliche Lösungsbeiträge anderer Akteure, die sich als wesentliche Voraussetzung für eine am umfassenden Teilhabeziel orientierte Arbeit an Schnittstellen herauskristallisiert hat, kann am ehesten durch ein wechselseitiges Kennenlernen und den Aufbau von Vertrauen zwischen den Akteuren auf der *Mesoebene* erfolgen. Die hohe Bedeutung persönlicher Kontakte wurde in den Interviews vor allem im Hinblick auf den Übergang Schule-Ausbildung, aber auch bei der

Rehabilitation deutlich. Die Stärkung *sensibler* Bearbeitungsstrategien wird hingegen in keiner der beiden Risikosituationen durch *prozedurale Vorgaben* adressiert, und sie spielt weder bei dem BTHG noch bei den Impulsen der *Makroebene* zur Einrichtung von Jugendberufsagenturen eine Rolle. Während also *sukzessive* und *simultane* Bearbeitungsstrategien teilweise Gegenstand der Schnittstellen-Steuerung durch die *Makroebene* sind und diese Steuerung mehr oder weniger stark auf der *Mesoebene* konkretisiert wird, erfolgt die Steuerung in Richtung von *sensiblen* Bearbeitungsstrategien ausschließlich auf der *Mesoebene*.

Übersicht 16: Schnittstellen-Steuerung im Vergleich

	Übergang Schule-Ausbildung	**Gefährdete Erwerbsfähigkeit**
	Veränderung der Steuerung vor allem auf der Mesoebene, zum Teil ausgelöst oder verstärkt durch Impulse der Makroebene (Jugendberufsagentur)	Veränderung der Steuerung durch prozedurale Vorgaben auf der Makroebene (BTHG)
	Unterstützung der organisatorischen Umsetzung durch Lernen und Vertrauensaufbau in Form von Runden Tischen, Gremien, Arbeitskreisen	
Transition	Sukzessive Bearbeitungsstrategie: Kooperationsvereinbarungen und Verfahrensregelungen auf der Mesoebene	Sukzessive Bearbeitungsstrategie: Regelung von Zuständigkeiten, Fristen, Pflichten zur Weiterleitung, Möglichkeiten zur Kostenerstattung auf der Makroebene
Interferenz	Simultane Bearbeitungsstrategien: prozedurale Vorgaben mit Aufforderungen zur Kooperation (Makroebene); Umsetzung nur, wenn die zuständige Stelle eigeninitiativ weitere Stellen hinzuzieht („sensible Bearbeitungsstrategie“) Kooperationsvereinbarungen und Verfahrensregelungen auf der Mesoebene Hierarchisierung von Verantwortlichkeiten (Vorrang von SGB-II-Leistungen; Makroebene) als ambivalente Strategie: erleichtert zügige Bearbeitung, gefährdet aber Einbindung von Fachkompetenz weiterer Akteure	Simultane Bearbeitungsstrategien: prozedurale Vorgaben zu Teilhabe, Teilhabekonferenzen, Teilhabeplänen (Makroebene) Umsetzung erfordert Erkenntnis der Notwendigkeit von Leistungen anderer Träger („sensible Bearbeitungsstrategie“); Hierarchisierung von Verantwortlichkeiten und Leistungsverbot (Makroebene) als ambivalente Strategie: erleichtert zügige Bearbeitung, gefährdet aber Einbindung von Fachkompetenz weiterer Träger und Dienstleister
Diffusion	/	Auftrag zur umfassenden Bedarfsermittlung (Übergang zu einer Interferenz-Konstellation)

Quelle: eigene Darstellung.

5.4 Schnittstellen-Arbeit

Wie gestaltet sich bei der *Bearbeitung* der Risikosituation die Arbeit an Schnittstellen in der Praxis *(Schnittstellen-Arbeit)*?

Die Ausführungen zur Steuerung der Schnittstellen-Arbeit haben bereits deutlich gemacht, dass sich die Verbindlichkeit der jeweils zugrunde liegenden Regelungen zwischen den beiden Risikosituationen unterscheidet und sich regional unterschiedliche Bearbeitungsstrategien vorfinden lassen, welche von der *Mesoebene* beeinflusst werden. Diese Unterschiede spiegeln sich auch bei der Arbeit an Schnittstellen wider.

Bei der *Transition*, die sich in der Risikosituation des Übergangs Schule-Ausbildung durch die Erreichung der Volljährigkeit der Adressat*innen ergibt, schöpfen die Akteure der Jugendhilfe ihre *Handlungsspielräume* lokal sehr unterschiedlich aus. Ob beispielsweise Hilfen für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII) gewährt werden, hängt zum einen von einer lokalen Handlungspraxis ab und zum anderen von fiskalischen Erwägungen. Verstärkt wird diese Tendenz durch das fiskalische Ungleichgewicht zwischen Jugendhilfe und Arbeitsmarktpolitik. Die Klage über das Machtungleichgewicht und die Schnittstellenproblematik durch Akteure des SGB VIII bietet eine scheinbare Legitimation für einen – eigentlich fiskalisch motivierten – Rückzug aus der Verantwortung (siehe Unterabschnitte 3.2.1, 3.4.1). In den *Rahmenbedingungen* werden demnach die zeitlichen Grenzen der *Fallbearbeitung* durch die *Organisationen* definiert (z.B. durch das Erreichen der Volljährigkeit), die Ausgestaltung der *sukzessiven Bearbeitung* liegt dagegen verstärkt auf der Ebene der *organisationalen Arrangements* und der *Bearbeitung* von Fällen selbst. Die Verantwortung, die Risikosituation zu bearbeiten, geht dann an die *Organisationen* der Arbeitsförderung über. Wenngleich mit dieser *Transition* die Motivation der Jugendhilfe verbunden ist, Fälle aus ihrer Verantwortung abzugeben, wird die *Transition* von der Jugendhilfe zum Rechtskreis des SGB II über unterschiedliche Formate institutionell gerahmt, wie zum Beispiel über Hilfeplanforen oder mittels *Verfahrensregelungen* und Ankündigungsfristen. Darüber hinaus haben sich Formate der *sukzessiven* Förderung entwickelt, die eine aktive Überleitung bzw. „warme Übergabe" der Jugendlichen von einer Zuständigkeit in die nächste sicherstellen und somit Lücken und Brüche vermeiden können.

Wenn für eine Bedarfsgemeinschaft, in der Jugendliche leben, der SGB-II-Bezug endet, gibt es ebenfalls sehr unterschiedliche Vorgehensweisen zum Umgang mit der *Transition.* Auch hier wird mancherorts eine „warme Übergabe" in eine Betreuung durch das SGB III praktiziert. In der Empirie finden sich aber auch Fälle, in denen lediglich eine Verweisberatung auf weitere Ansprechpartner*innen stattfindet oder auf jegliche Aktivitäten zur Überleitung verzichtet wird. Diese regionalen Unterschiede sind eine Folge davon, dass eine Schnittstellen-Steuerung im Hinblick auf diese *Transitionen* ausschließlich auf der *Mesoebene* stattfindet (siehe Unterabschnitt 3.4.2).

Demgegenüber spielen bei der *Transition* in Risikosituationen der gefährdeten Erwerbsfähigkeit die von der *Makroebene* ausgehenden *prozeduralen Vorgaben* eine größere Rolle. Die *prozeduralen Vorgaben* reglementieren trägerübergreifend die Schnittstellen zwischen den beteiligten Trägern bei der *Bearbeitung* von Fällen dahingehend, dass bei einem Rehabilitationsbedarf die Anträge der Adressat*innen innerhalb einer bestimmten Frist weiterzuleiten sind und dies den Adressant*innen auch mitgeteilt werden muss. Darüber hinaus bestehen *Verfahrensregelungen* auf der *Mesoebene*, die auf eine *sukzessive Bearbeitung* zielen und den zeitlichen Rahmen der Weiterleitung sogar verkürzen. Jedoch

zeigt sich auch bei den *Verfahrensregelungen* zur *Transition* in Bezug auf die Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit der starke Bezug zu den *Rahmenbedingungen*. Sie umfassen im Wesentlichen die Klärung der formal-rechtlichen Zuständigkeit.

Im Mittelpunkt der *Interferenz* steht die *simultane Bearbeitung* einer Risikosituation durch unterschiedliche Akteure. Die Arbeit an der *Interferenz*-Schnittstelle hinsichtlich des Übergangs Schule-Ausbildung ist durch die Einrichtung von Jugendberufsagenturen gekennzeichnet, die nicht nur *sukzessive* und *simultane* Bearbeitungsstrategien unterstützen, sondern auch Konflikte zwischen *Organisationen* vermeiden oder lösen sollen. Dies kann jedoch nur dann umgesetzt werden, wenn die Jugendberufsagenturen aktiv von allen beteiligten *Organisationen* betrieben werden. Die Empirie zeigt beispielsweise, dass es Jugendberufsagenturen gibt, die den Austausch zwischen Mitarbeiter*innen auf allen Ebenen der *Organisationen* durch rechtskreisübergreifende Einarbeitung oder gemischte Teambesprechungen fördern. Es zeigt sich auch, dass solche Formate zu einem verbesserten Wissen über die verschiedenen Rechtskreise und einem größeren Vertrauen in der gemeinsamen *Bearbeitung* von Fällen führen und damit auch zur Entwicklung von *sensiblen* Bearbeitungsstrategien beitragen. Was jedoch anhand der Empirie auch deutlich wird, ist, dass manche Jugendberufsagenturen nur auf dem Papier bestehen – dass hier also *Vernetzungsstrukturen* etabliert wurden, die aber nicht zur *simultanen Bearbeitung* genutzt werden (siehe Abschnitt 3.3).

Durch die Einrichtung von Jugendberufsagenturen – aber zum Teil auch unabhängig davon – wurden in einigen Kommunen Bearbeitungsstrategien entwickelt, die den oben beschriebenen Schnittstellen-Problemen in der *Bearbeitung* von Risikosituationen entgegenwirken sollen. Da sich die *Rahmenbedingungen* durch die Einführung der Jugendberufsagentur nicht verändert haben, setzen die Beteiligten auf der *Mesoebene* der *organisationalen Arrangements* an und versuchen mittels *Verfahrensregelungen* und anderer Austauschformate (*Runde Tische/Gremien*) Grundlagen für eine transparentere Zusammenarbeit zu schaffen. Für die Ebene der *Bearbeitung* lassen sich vielfältige Formate finden, die *simultane* Bearbeitungsstrategien fördern sollen. So dienen gemeinsame Fallbesprechungen, Fallkonferenzen und Hilfeplanforen an Schulen als Instrumente zur Erbringung von komplementären, bedarfsorientierten *Leistungen* der drei Rechtskreise. Allerdings finden sich nicht zwischen allen beteiligten *Organisationen* solche Bearbeitungsstrategien. Hier bleiben in den meisten Fällen noch offene Punkte, die teilweise explizit als weitere Entwicklungspotenziale auch im Hinblick auf die Jugendberufsagentur benannt werden, teilweise aber auch nicht überall gleichermaßen präsent zu sein scheinen (siehe Abschnitt 3.5).

Gegenüber der Arbeit an der *Interferenz*-Schnittstelle beim Übergang Schule-Ausbildung ist die Arbeit an dieser Schnittstellen-Konstellation bei der gefährdeten Erwerbsfähigkeit stark durch die *Rahmenbedingungen* geprägt – wie die Arbeit an der *Transitions*-Schnittstelle auch. Das SGB IX regelt die Bedingungen der Kooperationen und auch die Rollen der beteiligten Träger-*Organisationen* sowie die damit einhergehenden *Handlungsspielräume* in der Bedarfs- und Zuständigkeitsprüfung. Dabei scheint insbesondere die Rolle des verantwortlichen Trägers attraktiv für die Träger zu sein, weil sie hierdurch im vorgegebenen Rahmen die Fälle und *Leistungen* auch steuern können. Dadurch kann aus ihrer Sicht vermieden werden, in eine Position zu kommen, in der man ausschließlich

Leistungen finanziert, aber keine Möglichkeiten hat, an der Gestaltung der Rehabilitation mitzuwirken. Dabei kommt den *Handlungsspielräumen* eine wesentliche Bedeutung zu. Sie müssen von den Mitarbeiter*innen möglichst ausgeschöpft werden, um auch die Rolle des verantwortlichen Trägers gegenüber anderen Trägern ausfüllen zu können. Dafür sind entsprechende *Fachqualifikationen* erforderlich, die sich nicht allein auf den originären Leistungsbereich des Trägers beziehen, sondern auch Bedarfslagen, die durch andere Träger erbracht werden können, einschließen. Vor diesem Hintergrund ist die Schnittstellen-Arbeit nicht durch Widersprüche oder Konflikte der beteiligten *Organisationen* geprägt, sondern mit der Herausforderung verbunden, der in den rechtlichen *Rahmenbedingungen* angelegten *Interferenz* auch in die Arbeitspraxis Rechnung zu tragen (siehe Unterabschnitte 4.2.2, 4.4.1).

Aber auch auf der Ebene der *organisationalen Arrangements* spielen *Vernetzungsstrukturen*, *Gremien/Runde Tische* oder *Verfahrensregelungen* – ähnlich wie beim Übergang Schule-Ausbildung – eine Rolle, um *simultane* Bearbeitungsstrategien zu ermöglichen. Die BAR e.V. etwa – selbst kein Träger der Rehabilitation – erarbeitet in Abstimmung mit den Trägern Leitfäden und Arbeitshilfen, durch die der Umgang mit komplexen Bedarfslagen im Rahmen von *Interferenz*-Konstellationen vereinfacht und vereinheitlicht werden soll. Die Nutzung dieser Materialien in der *Bearbeitung* von Fällen ist jedoch nicht selbstverständlich bzw. reglementiert (siehe Unterabschnitt 4.3.1).

Bei der Arbeit an der Schnittstellen-Konstellation der *Diffusion* bei der Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit wird deutlich, dass die *Fachqualifikationen* und *Professionen* sowie die *Organisationsstrukturen* eine Rolle spielen. Hierbei müssen die Mitarbeiter*innen der *Organisationen* bei ihren *Entscheidungen sensibel* sowohl für die Belange eines anderen Feldes als auch für das Teilhabeziel sein, um die gefährdete Erwerbstätigkeit in dem Sinne zu überwinden, dass eine umfassende Teilhabe ermöglicht wird (siehe Unterabschnitt 4.4.1). Dabei werden über die *interorganisatorische Interaktion* von den Trägern Möglichkeiten ausgelotet, um eine bedarfsgerechte Versorgung sicherzustellen. Diese Interaktion setzt jedoch voraus, dass entsprechende zeitliche und personelle Kapazitäten bei den Trägern vorhanden sind, um Abstimmungsprozesse überhaupt vornehmen zu können: Wenn die Anzahl der zu betreuenden Fälle eine gewisse Grenze in Richtung einer Überlastung der Mitarbeiter*innen eines Trägers übersteigt, werden die Möglichkeiten nicht wahrgenommen, sich mit Mitarbeiter*innen anderer Träger auszutauschen (siehe Unterabschnitt 4.4.2). Eine *Sensibilität* der Bearbeitungsstrategie über den eigenen Leistungsbereich hinaus kann dadurch nicht gewährleistet werden, wodurch die übergreifenden Ziele vernachlässigt werden können.

Der Vergleich zwischen den Risikosituationen macht nochmals deutlich, dass die Schnittstellen-Arbeit über die Wirkungsketten unterschiedlich von den *Rahmenbedingungen* geprägt wird. Zwar werden bei beiden Risikosituationen weitergehende Abstimmungen vorgenommen, doch gibt es bei der gefährdeten Erwerbsfähigkeit *prozedurale Vorgaben*, die die Ausgangslage und weite Teile des Vorgehens an diesen Schnittstellen vorgeben. Beim Übergang Schule-Ausbildung bestehen derartige Regelungen kaum, wodurch insbesondere auf der *Mesoebene* Verfahren für die Abstimmung und Überleitung gefunden und implementiert werden müssen. Die Wirkungskraft der Ketten beeinflusst also wesentlich

die Arbeit an den Schnittstellen. In Übersicht 17 werden die wesentlichen Punkte zur Arbeit an Schnittstellen im Hinblick auf die beiden Risikosituationen gegenübergestellt.

Übersicht 17: Arbeitsformen an Schnittstellen im Vergleich

	Übergang Schule-Ausbildung	**Gefährdete Erwerbsfähigkeit**
	Arbeitsformen stark durch organisationale Arrangements (Mesoebene) geprägte	Arbeitsformen stark durch Rahmenbedingungen (Makroebene) geprägt
Transition	aktive Überleitung / „warme Übergabe“ (sukzessive Bearbeitungsstrategie) vs. keine Aktivitäten beispielsweise aufgrund von fiskalischen Interessen oder Zielkonflikten	Klärung der Zuständigkeit innerhalb von festen Zeitvorgaben
Interferenz	Jugendberufsagenturen als Vernetzungsstrukturen zur Verknüpfung der Arbeit an Schnittstellen Austausch zwischen Mitarbeiter*innen auf allen Ebenen der Organisationen, durch rechtskreisübergreifende Einarbeitung; gemischte Teambesprechungen fördern (Aufbau von Wissen und Vertrauen) gemeinsame Fallbesprechungen, Fall-konferenzen und Hilfeplanforen an Schulen (simultane Bearbeitungsstrategien) vs. isoliertes Arbeiten der einzelnen Akteure	Übernahme der Trägerverantwortung und Einbeziehung anderer Akteure auf der Basis von prozeduralen Vorgaben, abgestimmten Verfahren, Leitfäden und Arbeitshilfen vs. isoliertes Arbeiten der einzelnen Akteure Vernetzungsstrukturen, Gremien/ Runde Tische Abgestimmte Verfahren, Leitfäden, Arbeitshilfen (BAR e.V.) Interorganisatorische Interaktion (voraussetzungsvoll wegen der Überwindung professionsbezogener und organisatorischer Unterschiede)
Diffusion	/	/

Quelle: eigene Darstellung.

5.5 Schnittstellen-Faktoren

Welche Faktoren beeinflussen bei der *Bearbeitung* der Risikosituation die Arbeit an Schnittstellen *(Schnittstellen-Faktoren)*?

Die *Kompetenzzuweisungen* auf der *Makroebene* der *Rahmenbedingungen* sind entscheidend dafür, welche Schnittstellen-Konstellation bei der *Bearbeitung* einer Risikosituation entsteht – *Transition, Interferenz* oder *Diffusion*. Die verschiedenen weiteren Faktoren, die im Analyseraster im Hinblick auf die *Makro-*, *Meso-* und *Mikroebene* enthalten sind, beeinflussen die Arbeit an den Schnittstellen je nach Risikosituation unterschiedlich intensiv. Im Folgenden soll daher die Bedeutung der einzelnen Faktoren für die *Bearbeitung* der beiden Risikosituationen miteinander verglichen werden.

Die Verteilung der Zuständigkeiten im Bereich der gefährdeten Erwerbsfähigkeit sowie zwischen den *Organisationen* der Arbeitsverwaltung (SGB II/ SGB III) bei dem Über-

gang Schule-Ausbildung orientiert sich an sozialversicherungsrechtlichen *Anspruchsvoraussetzungen*. Im Bereich der Jugendhilfe und der Arbeitsförderung gibt es für Jugendliche ein breites Spektrum von *Leistungen*, die präventiv angelegt, oft freiwillig und nicht an klar definierte *Anspruchsvoraussetzungen* gebunden sind. Der Zugang zu *Leistungen* gekoppelt an *Anspruchsvoraussetzungen* spielt für das Risiko der gefährdeten Erwerbsfähigkeit eine bedeutendere Rolle als für den Übergang Schule-Ausbildung, da für die Rehabilitation sowohl *Leistungen* als auch *Anspruchsvoraussetzungen* stärker auf der *Makroebene* definiert sind, als dies für Jugendliche in schwierigen Lebenssituationen festgestellt werden kann. Definitionen haben demnach für die Überwindung des Risikos einer gefährdeten Erwerbsfähigkeit einen hohen Stellenwert, führen zur Entstehung von Schnittstellen und bestimmen die Schnittstellen-Arbeit maßgeblich mit.

Strukturelle Vorgaben in Bezug auf *Behörden* und *Trägerorganisationen* sind bei beiden Risikosituationen prägende Faktoren für die Möglichkeiten der Arbeit an Schnittstellen. Für den Übergang Schule-Ausbildung gilt zum einen, dass die kommunale *Struktur* der Jugendhilfe wenig Einfluss der *Makroebene* erlaubt und zum anderen durch diese kommunale Struktur fiskalische Problematiken entstehen können. Darüber hinaus wurden mit der Definition von zwei *Organisationen* in der Arbeitsmarktpolitik (Arbeitsagentur und Jobcenter) weitere Schnittstellen geschaffen.

Im Hinblick auf die Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit sollen die im SGB IX definierten Ziele und Aufgaben der Rehabilitation durch unterschiedliche *Trägerorganisationen* entsprechend der *Anspruchsvoraussetzungen* umgesetzt werden. Die *prozeduralen Vorgaben* regeln vor allem die Bedingungen und Formen der Koordination von *Leistungen* und der Kooperation von Rehabilitationsträgern miteinander. Auch beim Risiko des Übergangs von der Schule in Ausbildung spielen die *prozeduralen Vorgaben* eine Rolle in Hinblick auf die Kooperation von *Organisationen*. Die Ausführungen zur Schnittstellen-Steuerung (siehe Abschnitt 5.3) haben jedoch gezeigt, dass diese Vorgaben die Arbeit an Schnittstellen hier deutlich weniger stark beeinflussen als im Hinblick auf das Risiko der gefährdeten Erwerbsfähigkeit. Im Vergleich beider Risikosituationen zeigt sich also, dass die Schnittstellen-Faktoren der *Makroebene* insbesondere im Rahmen der Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit von Bedeutung sind.

Demgegenüber haben die Faktoren auf der *Mesoebene* einen wesentlichen Einfluss auf die Schnittstellen bei der *Bearbeitung* des Risikos im Übergang Schule-Ausbildung. So können die Jugendberufsagenturen als eine *Vernetzungsstruktur* bezeichnet werden, die je nach lokaler Ausgestaltung mehrere *Organisationen* der beiden betrachteten Politikfelder Jugendhilfe (Jugendamt, Jugendberufshilfe, freie Träger) und Arbeitsmarkt (Arbeitsagentur, Jobcenter) miteinander verbinden. Basis für die Zusammenarbeit im Rahmen der Jugendberufsagenturen sind dabei *Kooperationsvereinbarungen* sowie *Verfahrensregelungen*, die die Implementierung der Jugendberufsagentur konkretisieren. Die *Planung von Programmen* stellt dann Gestaltungsspielräume auf der *Mesoebene* dar, wenn es um die Bewältigung des Übergangs Schule-Ausbildung geht. In Bezug auf das Risiko der gefährdeten Erwerbsfähigkeit lassen sich keine konsequent regionalisierten *Strukturen* der *Organisationen* feststellen, sondern höchst unterschiedliche Gebietszuschnitte der beteiligten Rehabilitationsträger, was die Möglichkeiten einer auf der *Mesoebene* organisierten Kooperation vor Herausforderungen stellt.

Gremien/*Runde Tische* sind in beiden betrachteten Risikosituationen wichtige Faktoren der Kooperation. Bei der *Bearbeitung* der Risikosituation des Übergangs Schule-Ausbildung gibt es sowohl Formate von *Gremien/ Runden Tischen* in Bezug auf eine gelingende Überleitung bei *Transitionen* (zum Beispiel Hilfeplanforen) als auch in Bezug auf die Entwicklung *simultaner* Bearbeitungsstrategien in *Interferenz*-Konstellationen (zum Beispiel Fallkonferenzen). Für die Bewältigung des Risikos einer gefährdeten Erwerbsfähigkeit konnte hier festgestellt werden, dass *Gremien* und *Runde Tische* insbesondere in *Interferenz*-Konstellationen zum Tragen kommen, weil hiermit dauerhafte *Strukturen* angelegt werden, die eine Koordination von *Leistungen* und Kooperation der Träger stärken. Aber auch über *Verfahrensregelungen* werden zwischen den involvierten *Organisationen* dauerhafte *Prozesse* nicht nur bei der Schnittstellen-Arbeit in einer *Interferenz*-Konstellation, sondern auch bei Arbeiten an *Transitionen* etabliert.

Auf der *Mesoebene* lassen sich somit unterschiedliche Faktoren identifizieren, die zwar eine Rolle für die *Bearbeitung* der Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit haben. Eine bedeutend größere Rolle spielen diese Faktoren jedoch für die Schnittstellen bei der *Bearbeitung* der Risikosituation des Übergangs Schule-Ausbildung. Größere Überschneidungen in der Bedeutung der Schnittstellen-Faktoren für beide Risikosituationen zeigen sich auf der *Mikroebene*.

Bei dem Faktor *Organisationsstrukturen* ist eine große Relevanz bei der Risikosituation des Übergangs Schule-Ausbildung zu beobachten. Eine Sozialraumorientierung der Jugendhilfe und daran angelehnte *Organisationsstrukturen* erschweren die Kooperation mit den *Organisationen* der Arbeitsverwaltung, die meist nicht über derartige dezentrale *Strukturen* verfügen. Eingeschränkte (und oft durch organisationsinterne Auslegungen und Verfahren geprägte) Möglichkeiten des Datenaustausches zwischen den drei Rechtskreisen stellen Hürden für die Entwicklung *simultaner* und *sukzessiver* Bearbeitungsstrategien von Schnittstellen dar. Für die Überwindung einer gefährdeten Erwerbsfähigkeit spielen *Organisationsstrukturen* insbesondere im Kontext von *Interferenz*-Konstellationen eine Rolle. Die Empirie zeigt, dass die Adressat*innen innerhalb eines Träger auf unterschiedliche Mitarbeiter*innen verteilt sind. Dabei ist es vielfach üblich, eine Zuordnung nach dem Alphabet vorzunehmen. Ein Rentenversicherungsträger verweist dagegen explizit auf eine Zuordnung der Adressat*innen nach den jeweiligen Regionen. Hierdurch könne zumindest auf lokaler Ebene nicht nur der Kontakt zwischen Träger und den Adressat*innen auf eine gute Grundlage gestellt werden, sondern auch die Zusammenarbeit mit anderen in derselben Region agierenden Akteuren kann auf der Ebene der Mitarbeiter*innen ausgebaut werden.

Professionen und *Fachqualifikationen* können als einflussreiche Faktoren für beide Risikosituationen beschrieben werden. In Bezug auf die *Bearbeitung* von Fällen im Kontext des Übergangs Schule-Ausbildung werden sowohl Probleme im Sinne von Konfliktpotenzialen zwischen verschiedenen professionellen Leitbildern im Kontext von *Interferenz*-Konstellationen als auch Ressourcen durch Professionalität und Fachkompetenz in verschieden Bereichen der *Bearbeitung* deutlich. Für die *Bearbeitung* von Fällen im Kontext einer gefährdeten Erwerbsfähigkeit stellt sich das Problem, dass die Zuordnung von Fällen nicht nach Fachkriterien erfolgt und der leistende Träger umfassende Kompetenzen braucht, um über das eigene Leistungsspektrum hinausgehende Bedarfe erkennen zu

können. Hier kommt der BAR e.V. eine vermittelnde Rolle zu, da sie versucht, beispielsweise durch die Bereitstellung von Instrumenten die Professionalität der relevanten Akteure zu stärken.

Der *Handlungs*- und *Ermessensspielraum* ist ebenfalls für die *Bearbeitung* von Fällen auf der *Mikroebene* beider betrachteter Risikosituationen von Bedeutung. Im Übergang Schule-Ausbildung sind durch die „weichen" *Anspruchsvoraussetzungen* höhere *Handlungs*- und *Ermessensspielräume* zu erwarten, da die Fachkräfte oft individuell *entscheiden*, welche *Leistungen* gewährt werden. Aber auch im Hinblick auf die *Bearbeitung* von Fällen einer gefährdeten Erwerbsfähigkeit gibt es trotz der relativ klar geregelten *Anspruchsvoraussetzungen* teilweise große *Handlungs*- und *Ermessensspielräume* in Bezug auf die Art und Weise, wie die *Leistung* gewährt wird. Hierbei sind für beide Risikosituationen Anreizstrukturen und Restriktionen möglich, die die Nutzung der *Handlungs*- und *Ermessensspielräume* durch die einzelnen Fachkräfte beeinflussen können.

Die *inner- und interorganisatorische Interaktion* spielt in beiden betrachteten Analysebeispielen eine bedeutende Rolle bei der *Bearbeitung* von Fällen und der Lösung von Schnittstellen-Problemen. Für das Risiko des Übergangs Schule-Ausbildung kann die *inner*- und *interorganisatorische Interaktion* als eine Stellschraube für die Lösung von Schnittstellen-Problemen sowohl der *Interferenz* als auch der *Transition* betrachtet werden, da hier die Interaktion weniger stark durch *prozedurale Vorgaben* auf der *Makroebene* reglementiert ist und dadurch die *Kooperationsvereinbarungen* und *Verfahrensregelungen* der Jugendberufsagenturen auf der *Mesoebene* eine hohe Bedeutung für die *Bearbeitung* von Fällen aufweisen. Hingegen wird im Kontext einer gefährdeten Erwerbsfähigkeit die *inner- und interorganisatorische Interaktion* vielfach auf der Grundlage der *prozeduralen Vorgaben* auf der *Makroebene* gestaltet. So wird beispielsweise durch die zweite Reformstufe des BTHG eine Teilhabeplankonferenz implementiert.

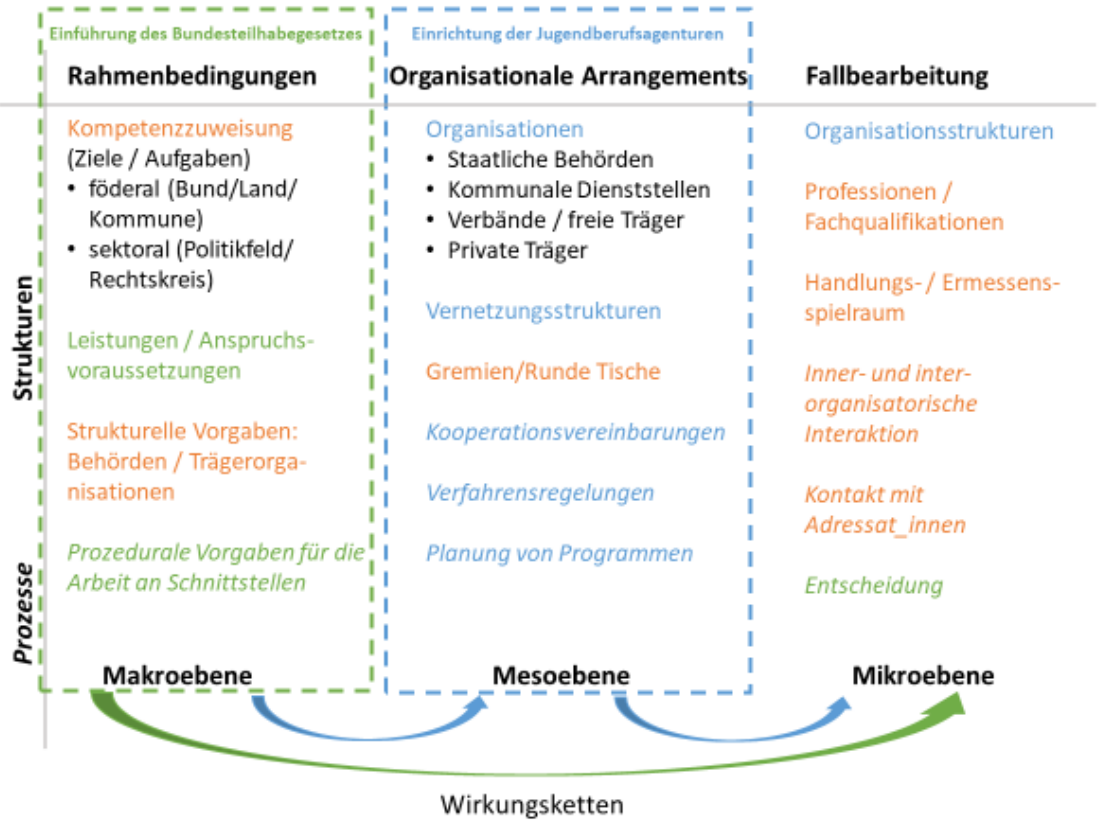
Der *Kontakt mit Adressat*innen* ist für beide der analysierten Risikosituationen ein einflussreicher Faktor bei der *Bearbeitung* von Fällen und dem Umgang mit Schnittstellen, allerdings in unterschiedlicher Weise. Während es im Kontext des Übergangs Schule-Ausbildung vielfach darum geht, die Adressat*innen überhaupt zu erreichen und einen persönlichen Kontakt aufzubauen, ist es in Bezug auf eine gefährdete Erwerbsfähigkeit eher relevant, den Antrag, der zu einer individuellen Problemsituation gehört, richtig zu bearbeiten, gegebenenfalls weiterzuleiten und Mehrbedarfe zu erkennen. Zur Kernfrage in beiden Analysebeispielen gehört die Beschäftigung damit, wie eine *teilhabesensible* Beratung und Begleitung angepasst an Bedarfe und Potenziale der Betroffenen erreicht werden kann.

Entscheidungen wiederum haben im Kontext der *Bearbeitung* einer gefährdeten Erwerbsfähigkeit eine höhere Bedeutung als in Bezug auf den Übergang Schule-Ausbildung. Während Jugendliche in schwierigen Lebenssituationen oft eine kontinuierliche Begleitung benötigen und dabei der *Prozess* bedeutender wird als Einzelentscheidungen, sind *Entscheidungen* beispielsweise in Bezug auf die Zuständigkeitsklärung von Rehabilitationsanträgen und die Bewilligung von bestimmten *Leistungen* im Rahmen einer Überwindung von gefährdeter Erwerbsfähigkeit von grundlegender Bedeutung für die Erreichung des Ziels einer umfassenden Teilhabe.

Auf der Ebene der *Bearbeitung* ist insgesamt hervorzuheben, dass sich hier die Bedeutung einzelner Schnittstellen-Faktoren bei beiden Risikosituationen ähnelt. Dennoch liegt ein wesentlicher Unterschied in den Wirkungsketten: Geht bei der *Bearbeitung* der Risikosituation des Übergangs Schule-Ausbildung die Wirkungskette im Wesentlichen von den *organisationalen Arrangements* aus, besteht bei der gefährdeten Erwerbsfähigkeit eine stärker direkte Verkettung zwischen den *Rahmenbedingungen* und der *Bearbeitung*.

Die Ausführungen verweisen außerdem sowohl auf Faktoren, die für die Kooperation im Rahmen der beiden analysierten Risikosituationen von besonderer Bedeutung sind, als auch auf Faktoren, die die Arbeit an bestimmten Schnittstellen-Konstellationen in besonderer Weise beeinflussen. Abbildung 7 zeigt noch einmal zusammenfassend, welche der im Analyseraster enthaltenen Faktoren für die *Bearbeitung* der beiden Risikosituationen von besonders hoher Bedeutung sind, auf welcher Ebene und an welchen Faktoren die jeweils analysierten Impulse (Einrichtung von Jugendberufsagenturen bzw. Einführung des Bundesteilhabegesetzes) ansetzen und wie sich die Wirkungsketten der *Strukturen* und *Prozesse* zwischen den verschiedenen Ebenen gestalten.

Abbildung 7: Einflussreiche Faktoren im Kontext der beiden analysierten Risikosituationen



Quelle: eigene Darstellung; blau: prioritär einflussreiche Faktoren in Bezug auf die Arbeit am Übergang Schule-Ausbildung von Jugendlichen in schwierigen Lebenssituationen; grün: prioritär einflussreiche Faktoren des Analyserasters in Bezug auf die Arbeit am Zugang zu Rehabilitationsleistungen; orange: Überschneidungen einflussreicher Faktoren beider Risikosituationen.

5.6 Schnittstellen-Potenziale

Welche Lösungen bieten Potenziale für die Implementierung von Bearbeitungsstrategien, die am Ziel umfassender Teilhabe orientiert sind *(Schnittstellen-Potenziale)*?

Abschließend werden Ansätze zur Lösung von Schnittstellen-Problemen diskutiert, die sich am Ziel einer umfassenden und auf Selbstbestimmung basierenden Teilhabe und der Vermeidung bzw. *Bearbeitung* diesbezüglicher Exklusionsrisiken orientieren. Entsprechend der Anlage der Studie, die *Bearbeitung* sozialer Risiken im Spannungsfeld zwischen Differenzierung und Integration zu betrachten, wird es dabei nicht vorrangig um eine möglichst weitgehende Auflösung von Schnittstellen gehen, sondern um Potenziale für eine an den im SGB I verankerten Zielen orientierte Arbeit an Schnittstellen und dementsprechende Strategien zur Steuerung der Arbeit.

Betrachtet man die Ergebnisse der Analysen im Hinblick auf die Frage, welche Schlussfolgerungen für eine Stärkung einer an diesen Zielen orientierten Implementierung sozialer *Leistungen* gezogen werden können, so lohnt sich zunächst ein Blick darauf, wie die dargestellten Schnittstellen-Konstellationen (siehe Abschnitt 5.1) und die damit verbundenen Schnittstellen-Probleme (siehe Abschnitt 5.2) entstehen. Auf dieser Basis kann überlegt werden, wo (und wie) eine Auflösung von Schnittstellen zielführend sein könnte, in welchen Kontexten nach Veränderungen der Schnittstellen-Steuerung (siehe Abschnitt 5.3) und der Schnittstellen-Arbeit (siehe Abschnitt 5.4) zu fragen sein wird und bei welchen Schnittstellen-Faktoren (siehe Abschnitt 5.5) anzusetzen ist, um Schnittstellen-Potenziale zu ermitteln. Im Folgenden wird zunächst darauf eingegangen, inwieweit die Auflösung eine Lösungsstrategie darstellen kann (5.6.1). Danach werden Probleme diskutiert, die sich aus der Orientierung von *Kompetenzzuweisungen* und *Leistungen* an *Anspruchsvoraussetzungen* ergeben (5.6.2). Abschließend werden Strategien für eine *teilhabesensible* Schnittstellen-Steuerung und diesbezügliche Reformvorschläge angesprochen (5.6.3), bevor ein Überblick über die in Abschnitt 5.6 diskutierten Potenziale den Abschluss bildet (5.6.4).

5.6.1 Auflösung von Schnittstellen als Lösungsstrategie?

Betrachtet man die analysierten Schnittstellen bei beiden Risikosituationen, so zeigt sich zunächst, dass sich Schnittstellen aus unterschiedlichen Kontextbedingungen ergeben. Schnittstellen bei der *Bearbeitung* von Risikosituationen können entstehen durch

- Veränderungen in der Lebenslage des Individuums durch biografische Übergänge oder besondere Ereignisse,
- den (zeitgleichen oder aufeinander folgenden) Bedarf an mehreren *Leistungen*, die unterschiedliche Fachkompetenz erfordern,
- eine an den *Anspruchsvoraussetzungen* orientierte Zuweisung von Kompetenzen an Institutionen.

Dass biografische Übergänge zu veränderten institutionellen Zuständigkeiten führen können und zum Teil zwangsläufig mit der Entstehung von Schnittstellen verbunden sind, ist offensichtlich. So wird der Schulbesuch früher oder später abgeschlossen, so dass ein Übergang in den weiteren Bildungs- und Berufsweg und somit eine *Transition* in andere

institutionelle Zuständigkeiten erfolgt. In diesem Kontext ist die Schnittstellen-Konstellation der *Transition* unvermeidbar, so dass Schnittstellen-Probleme hier vor allem durch die Installierung von *sukzessiven* Bearbeitungsstrategien – also durch *Verfahrensregelungen* zur Begleitung des Übergangs – vermieden oder zumindest reduziert werden können.

Aber auch *simultane* und *sensible* Strategien können von Bedeutung sein – insbesondere, wenn es um eine präventiv angelegte Vorbereitung von Übergängen geht: So zeigt sich beispielsweise, dass die Arbeitsverwaltung, die später für die Vermittlung in Ausbildung und Arbeit zuständig ist, immer häufiger bereits in den Schulen aktiv ist. Im Vorfeld des Übergangs entsteht also eine *Interferenz*-Konstellation. Teilweise werden dabei gemeinsame Formate entwickelt, in denen Arbeitsverwaltung, Jugendhilfe und Schule Fälle gemeinsam besprechen und im Vorfeld der *Transition simultane* Förderstrategien erarbeiten (siehe Abschnitt 3.3) – eine Vorgehensweise, die umso wichtiger ist, je schwieriger sich die individuelle Lebenslage der betroffenen Jugendlichen darstellt.

Zu beobachten ist auch, dass die Berufsorientierung immer mehr den Charakter einer Querschnittsaufgabe annimmt. Die Befragungen von Schüler*innen haben gezeigt, dass die auf dieses Thema spezialisierten Fachkräfte die Jugendlichen oft erst zu einem späteren Zeitpunkt erreichen, während die Ansprache durch Personen im unmittelbaren Umfeld aus der Sicht von Schüler*innen bereits früh eine wesentliche Rolle spielt (siehe Unterabschnitt 3.4.2). Dies betrifft zunächst die Familie, aber auch die Schule. Wenn Lehrkräfte Fragen des Arbeitsmarktes in ihren Unterricht einbeziehen und Berufsorientierung und -vorbereitung als ihre Aufgabe betrachten, handeln sie arbeitsmarktsensibel. Auch die Erkennung eines Bedarfs an Jugendhilfeleistungen im Vorfeld des Übergangs setzt eine entsprechende *Sensibilität* voraus. Bei Jugendlichen schließlich, die bereits durch die Jugendhilfe betreut werden, zeigt sich, dass die Fachkräfte der Jugendhilfe, wenn sie arbeitsmarktsensibel agieren, in Bezug auf die Berufsorientierung eine Funktion erfüllen können, die bei anderen Jugendlichen die Familie übernimmt (siehe Abschnitt 3.5).

Im Vorfeld der *Transition* entstehen somit nicht nur *Interferenz*-Konstellationen, sondern auch Herausforderungen, wie sie kennzeichnend für *Diffusions*-Konstellationen sind: Die Akteure müssen in ihrem Handeln Ziele aus anderen institutionellen Kontexten beachten. Dabei geht es um die Prävention von Schnittstellen-Problemen, was zum einen durch die Etablierung von Kooperationsformaten zwischen den potenziell an der Vorbereitung des Übergangs beteiligten Akteuren, zum anderen durch die Qualifizierung von Lehrkräften und ggf. Fachkräften der Jugendhilfe im Sinne einer Sensibilisierung für die Anforderungen des Übergangs geschehen kann.

Die Darstellung verdeutlicht drei zentrale Aspekte. Erstens gibt es *Transitionen* und somit Schnittstellen, die nicht vermeidbar sind. In solchen Fällen kann es daher nicht um die Auflösung der Schnittstellen, sondern ausschließlich um eine optimale Gestaltung der Bearbeitungsstrategien mit dem Ziel einer guten Vorbereitung und Begleitung des Übergangs gehen. Zweitens erfordert eine solche Optimierung der Schnittstellen-Arbeit die Bündelung von unterschiedlichen Ansätzen in Form einer Kombination von *sukzessiven*, *simultanen* und *sensiblen* Bearbeitungsstrategien. Drittens zeigt sich, dass die Beschränkung der Diskussion um Schnittstellen auf sozialpolitische Rechtskreise bei der Optimierung der *Bearbeitung* von Risikosituationen zu kurz greifen würde – im vorliegenden

Beispiel ist vor allem die Gestaltung der Arbeit an Schnittstellen zwischen dem Bildungssystem und verschiedenen sozialpolitischen Rechtskreisen von Bedeutung.

Insgesamt gibt es nur wenige Veränderungen in der Lebenslage, die derart zwangsläufig mit Schnittstellen zwischen Institutionen verbunden sind wie der Übergang von der Schule in den weiteren Bildungs- und Berufsweg. So markiert zwar der Eintritt der Volljährigkeit zweifellos einen biografischen Übergang; die Grenze von 18 Jahren ergibt sich jedoch durch eine rechtliche Normierung. Vor allem aber müssen mit dieser Altersgrenze keineswegs zwangsläufig Veränderungen von institutionellen Zuständigkeiten verbunden sein; Jugendhilfeleistungen müssen nicht mit dem Eintritt der Volljährigkeit beendet oder verändert werden, so dass diesbezügliche Schnittstellen durchaus vermeidbar oder zumindest im Hinblick auf den Zeitpunkt gestaltbar sind (siehe Unterabschnitte 3.2.1, 3.4.1). Potenziale liegen in solchen Kontexten also zum einen in der flexiblen Handhabung von Altersgrenzen, zum anderen in einer Vorbereitung und Begleitung von Übergängen im oben angesprochenen Sinne.

Besondere Ereignisse – etwa die Gefährdung der Erwerbsfähigkeit durch den Eintritt einer Krankheit oder eines Unfalls – führen dazu, dass Institutionen relevant werden, mit denen die Betroffenen vorher nicht in Kontakt standen, nämlich das Gesundheitswesen und ggf. die mit Fragen der Rehabilitation befassten Akteure. Welche Schnittstellen sich dann ergeben, hängt von der rechtlichen Normierung ab. Hier ergeben sich die Schnittstellen aus einer spezifischen Bedarfslage der Adressat*innen, die auf ein Rehabilitationssystem trifft, in dem *Leistungen* entsprechend zu erfüllender *Anspruchsvoraussetzungen* durch unterschiedliche Akteure erbracht werden (siehe Abschnitt 4.2). In einem solchen Kontext ist zu fragen, ob die Entstehung von Schnittstellen fachlich erforderlich und begründet ist oder ob der Zugang zu *Leistungen* über *Anspruchsvoraussetzungen* eventuell auch anders regelbar wäre.

Eine fachliche Grundlage haben Schnittstellen vor allem dann, wenn eine Risikosituation einen (zeitgleichen oder aufeinander folgenden) Bedarf an mehreren *Leistungen* auslöst, die unterschiedliche Fachkompetenz erfordern. Dies trifft auf Jugendliche, die in schwierigen Lebenssituationen den Übergang von der Schule in Ausbildung bewältigen müssen, ebenso zu wie auf Menschen, deren Erwerbsfähigkeit gefährdet ist. Erstere benötigen häufig sowohl sozialpädagogische Unterstützung als auch eine Vermittlung in Ausbildung und Arbeit, letztere brauchen oft sowohl gesundheits- als auch arbeitsmarktbezogene *Leistungen*. In beiden Risikosituationen ist davon auszugehen, dass die Erreichung des umfassenden Teilhabeziels durch eine optimale Verknüpfung der unterschiedlichen *Leistungen* gefördert werden kann.

Auf den ersten Blick scheinen hier Lösungen naheliegend zu sein, die auf eine ganzheitliche *Bearbeitung* und die Gewährung von *Leistungen* „aus einer Hand“ abzielen. So wird im Hinblick auf die Rehabilitation immer wieder über die Institutionalisierung eines einheitlichen Rehabilitationsträgers diskutiert, der umfassend für die Implementierung des SGB IX zuständig wäre, so dass Schnittstellen-Probleme bei Personen mit komplexem Leistungsbedarf vermieden würden. Darüber hinaus kann mit einem solchen Modell die Hoffnung verbunden werden, dass das im SGB IX formulierte umfassende Teilhabeziel stärker in den Fokus gerückt würde – statt in der Praxis durch die unterschiedlichen Ziele und Handlungslogiken der mit der Implementierung befassten *Organisationen* überlagert

zu werden. *Simultane* und *sensible* Bearbeitungsstrategien könnten also durch ein solches Modell gleichermaßen gefördert werden. *Transitionen* – also die Weiterleitung von Anträgen bei fehlender Zuständigkeit – würden nicht mehr auftreten, weil der Träger für alle Rehabilitand*innen zuständig wäre.

Die Problematik der fallbezogenen Integration unterschiedlicher fachlicher Anforderungen würde allerdings mit einem solchen Modell nicht grundlegend gelöst. Die Verknüpfung gesundheits- und arbeitsmarktbezogener Anforderungen muss auch dann aktiv geleistet werden, wenn die damit befassten Fachkräfte derselben *Organisation* angehören, denn die Zusammenführung in eine *Organisation* bietet eine zwar günstige Voraussetzung für eine Verknüpfung, erreicht dieses Ziel aber nicht automatisch. Dies lässt sich beispielsweise anhand der Analyseergebnisse zur Risikosituation der Jugendlichen im Übergang Schule-Ausbildung daran ablesen, dass sich in Optionskommunen, in denen Jugendamt und Jobcenter der Kommunalverwaltung angehören, eine intensive Zusammenarbeit der Fachkräfte beider Einheiten zwar in einigen, aber keineswegs in allen Fällen vorfinden lässt (siehe Unterabschnitt 3.3.1). Des Weiteren kann es auch Schnittstellen-Probleme innerhalb eines Politikfeldes geben, wie in der Arbeitsmarktpolitik angesichts der Differenzierung in zwei Rechtskreise deutlich wird. In der Jugendhilfe zeigt sich darüber hinaus, dass auch innerhalb eines Rechtskreises Schnittstellen entstehen können – beispielsweise zwischen den Hilfen zur Erziehung und der Jugendberufshilfe. Diese internen Schnittstellen sind vor allem dann bedeutsam, wenn die Jugendberufshilfe sehr arbeitsmarktsensibel agiert und eng mit der Arbeitsverwaltung kooperiert (siehe Unterabschnitt 3.4.1). Anhand der Einrichtung von Jugendberufsagenturen lässt sich schließlich erkennen, dass eine alleinige Veränderung der *Organisationsstrukturen* nicht unbedingt zu den intendierten Effekten führt, sondern von *Prozessen* zur Förderung der Kooperation begleitet werden muss (siehe Unterabschnitte 3.3.2, 3.4.2).

Schließlich würde trotz der Etablierung eines einheitlichen Rehabilitationsträgers spätestens dann eine Schnittstelle entstehen, wenn es um den Erhalt des Arbeitsplatzes oder – nach dem Abschluss der Rehabilitation – um den Übergang in den Arbeitsmarkt geht. Auch ein einheitlicher Rehabilitationsträger könnte hierzu nicht dieselbe arbeitsmarktpolitische Fachkompetenz vorhalten wie die Arbeitsverwaltung. Dass diese Fachkompetenz jedoch von hoher Bedeutung ist, wenn nicht nur die Erwerbsfähigkeit erhalten, sondern im Sinne des umfassenden Teilhabeziels die tatsächliche Beschäftigungsfähigkeit und die (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt gesichert werden soll, wurde anhand der Auswertung der Interviews deutlich (siehe Unterabschnitt 4.4.1).

Der Versuch, Schnittstellen aufzulösen, die auf unterschiedlichen fachlichen Kompetenzen basieren, dürfte also die Gefahr bergen, die Professionalisierung und damit die Qualität der *Bearbeitung* der Risikosituation zu beeinträchtigen. Unter diesem Gesichtspunkt scheinen die mit dem BTHG und dem Konzept der Jugendberufsagentur verfolgten Strategien zur Reform der Schnittstellen-Steuerung zielführend zu sein, indem sie innerhalb der gegebenen *Rahmenbedingungen* an *prozeduralen Vorgaben* und der Veränderung *organisationaler Arrangements* anzusetzen.

5.6.2 Kompetenzzuweisung – Anspruchs- versus Bedarfsorientierung

Wesentlich stärker als bei Schnittstellen, die auf unterschiedlichen Fachkompetenzen basieren, ist bei Schnittstellen, die aus der Zuordnung von *Kompetenzen* und *Leistungen* nach *Anspruchsvoraussetzungen* resultieren, zu hinterfragen, inwieweit sie eine am Bedarf der Adressat*innen orientierte Förderung erschweren. Hier ist zunächst die *Transitions*-Konstellation relevant, die bei Rehabilitationsanträgen – also vor Beginn einer Förderung – entsteht, wenn ein Antrag bei einer nicht zuständigen Stelle eingereicht wird. Aus der Sicht der Adressat*innen sind die Zuordnungen nach *Anspruchsvoraussetzung* oft schwer zu durchschauen, für die Fachkräfte jedoch in den meisten Fällen relativ klar zu ermitteln. Insofern lässt sich diese Art der *Transition* durch mit Fristen verbundene *prozedurale Vorgaben* zur Weiterleitung in der Regel ohne größeren Zeitverzug bearbeiten. Verzögerungen bei der Bedarfsfeststellung und der Bewilligung von *Leistungen* ergeben sich hier weniger aus Schnittstellen als innerhalb der einzelnen *Organisationen* – beispielsweise angesichts mangelnder Personalressourcen. Da die *Transition* vor Beginn einer Förderung stattfindet, stellt sie als solche keine Gefahr für eine kohärente Förderung dar.

Potenziell problematischer sind die Konsequenzen, die die Zuordnung der Kompetenzen in fachlicher Hinsicht haben kann. So unterscheidet sich der arbeitsmarktbezogene Förderbedarf von Rehabilitand*innen zweifellos nach der Art ihrer gesundheitlichen Einschränkung, nach ihrer Qualifikation und nach den Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt, aber kaum danach, wie viele Jahre sie bereits Rentenversicherungsbeiträge geleistet haben (auch wenn die Überschreitung der Grenze von 15 Jahren Beitragszeit darauf hindeutet, dass ein höheres Maß an Berufserfahrung besteht als bei Personen mit weniger Beitragsjahren). Die Unterschiede in der Zuständigkeit können aber bei Personen mit ähnlichen Bedarfen, wie im Hinblick auf die auf Fachkompetenzen basierenden Schnittstellen diskutiert, zu einer höchst unterschiedlichen Ausgestaltung der arbeitsmarktbezogenen Förderung führen. Die empirischen Erhebungen haben gezeigt, dass eine mangelnde *Sensibilität* des Rehabilitationsträgers für arbeitsmarktpolitische Belange spätestens dann zu Problemen führen kann, wenn der Übergang in den Arbeitsmarkt von SGB-III-Leistungsbezieher*innen (oder SGB-II-Leistungsbezieher*innen) ansteht und die Arbeitsverwaltung nicht oder zu spät in die Rehabilitation einbezogen worden ist (siehe Abschnitt 4.5).

Nicht behandelt wurden im Kontext dieser Studie die Schnittstellen zur gesetzlichen Unfallversicherung (SGB VII), die zuständig ist, wenn der Auslöser der gesundheitlichen Einschränkungen auf Berufskrankheiten oder Arbeitsunfälle zurückgeht, und andere Teilhabeleistungen ermöglicht, als dies für andere Personen der Fall ist – obwohl die Art der gesundheitlichen Einschränkungen und die Auswirkungen auf die Beschäftigungsfähigkeit und damit auch die Leistungsbedarfe identisch sein können. Würde man diese Schnittstellen einbeziehen, würden die Befunde zu den Unterschieden in den *Leistungen* trotz vergleichbarer Bedarfslage wahrscheinlich noch deutlicher ausfallen, und auch die Frage der Kompetenzklärung (also von *Transitionen* im Vorfeld einer Förderung) führt hier regelmäßig zu Problemen.

Die Anknüpfung von *Leistungen* an *Anspruchsvoraussetzungen* entspricht der Logik des im Wesentlichen auf Beitragsfinanzierung und im Erwerbsleben erworbene Ansprüche

beruhenden Systems der sozialen Sicherung in Deutschland. Für die Gestaltung von bedarfsgerechten, am Ziel der individuellen Teilhabe orientierten und anhand von für die Adressat*innen transparenten Kriterien bewilligten *Leistungen* erweist sich diese Logik als Engpassfaktor, nicht zuletzt, indem sie Schnittstellen produziert, die sich weder zwangsläufig durch eine Veränderung in der Lebenslage noch aus dem Bedarf an unterschiedlicher Fachkompetenz ergeben. Lösungen können hier zum Teil dadurch gefunden werden, dass die oben angesprochenen Potenziale für eine bessere Verknüpfung von unterschiedlichen *Leistungen* genutzt werden – dies betrifft insbesondere die Einbindung der arbeitsmarktpolitischen Fachkompetenz der Bundesagentur für Arbeit in die Steuerung von allen Rehabilitationsprozessen, bei denen *Leistungen* zur Teilhabe am Arbeitsmarkt erforderlich sein (können).

Darüber hinaus ist die Frage zu stellen, ob und wie sich Lösungen auf der *Makroebene* finden lassen, um auf *Anspruchsvoraussetzungen* basierende Schnittstellen aufzulösen und die *Leistungen* stärker am individuellen Bedarf als an den individuellen *Anspruchsvoraussetzungen* zu orientieren. Dieser Aspekt berührt grundsätzliche Merkmale deutscher Sozialstaatlichkeit, die nicht nur und nicht in erster Linie, aber auch im Kontext von Schnittstellen relevant sind. Insofern muss diese Problematik auf der Grundlage der in der vorliegenden Studie erarbeiteten empirischen Ergebnisse zwar angesprochen, kann aber im Hinblick auf die Konstruktion möglicher Lösungen nicht weiter vertieft werden.

Etwas anders verhält es sich mit einer anderen Schnittstelle, die ebenfalls aus *Anspruchsvoraussetzungen* resultiert. Seit dem Inkrafttreten des SGB II und der Installierung des Konstrukts der Bedarfsgemeinschaft entstehen für Jugendliche *Transitionen* aus dem Rechtskreis des SGB III in den des SGB II bzw. umgekehrt, wenn die Eltern, etwa durch Langzeitarbeitslosigkeit, hilfebedürftig werden bzw. wenn sie, etwa durch Arbeitsaufnahme, aus dem Leistungsbezug ausscheiden. Insbesondere die letztere *Transition* wurde in den Interviews immer wieder problematisiert, weil der Übergang aus dem Fallmanagement des Jobcenters in die (freiwillig zu nutzende und weniger betreuungsintensive) Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung der Arbeitsagentur die Gefahr berge, das Jugendliche „verloren gehen“ und es zu Brüchen in der Förderung komme (siehe Abschnitt 3.5). Die erstere *Transition* wird wahrscheinlich eher von Jugendlichen selbst als problematisch empfunden, weil sie mit Stigmatisierung verbunden sein kann und sie aus der Freiwilligkeit in ein mit Verpflichtungen und potenziellen Sanktionen verbundenes System führt. Darüber hinaus ergeben sich Schnittstellen-Probleme bei präventiv angelegten, niederschwelligen Beratungen von Jugendlichen, beispielsweise in der Schule: Wenn die Berufsberatung (SGB III) an der Schule berät, müssen Jugendliche, deren Eltern im Leistungsbezug stehen, ggf. durch die Berufsberatung an das Jobcenter weitergeleitet werden; wird das Jobcenter in die Beratung an Schulen involviert, wird dies teilweise für die betroffenen Jugendlichen als stigmatisierend betrachtet. Insofern entstehen Schnittstellen-Probleme nicht nur bei *Transitionen,* sondern bereits in der präventiven Arbeit.

Vor dem Hintergrund der Schnittstellen-Probleme, die zwischen den beiden Rechtskreisen der Arbeitsverwaltung konstatiert werden, scheint das Thema der Schnittstellen zwischen Arbeitsmarktpolitik und Jugendhilfe bei dem Aufbau von Jugendberufsagenturen nicht selten in den Hintergrund zu geraten. Die vorgefundenen Fokus-Partnerschaften zwischen Jobcenter und Arbeitsagentur lassen sich nicht nur durch die im Vergleich zur

Jugendhilfe stärkere Nähe der beiden Institutionen des SGB II und III untereinander erklären, sondern auch aus der Bedeutung der „arbeitsmarktinternen“ Schnittstellen-Probleme (siehe Unterabschnitt 3.3.1). Die hohe Bedeutung, die Fragen der Überleitung und der rechtskreisübergreifenden Beratung (SGB II/III) vielfach in der Praxis zugemessen wird, belegt auch die Relevanz des Problems.

Diese Schnittstelle zwischen SGB II und III lässt sich nicht mit dem Bedarf an unterschiedlichen *Leistungen* oder der Lebenslage legitimieren. Zwar ist anzunehmen, dass bei Jugendlichen, die in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften aufwachsen, angesichts schwierigerer Startbedingungen auch ein höheres Risiko für Schwierigkeiten im Übergang Schule-Ausbildung gegeben ist. Jedoch trifft diese Annahme keineswegs auf jeden Einzelfall zu, und noch viel weniger bildet die Unabhängigkeit von SGB-II-*Leistungen* eine Garantie dafür, dass kein oder nur ein geringes Risiko besteht. Des Weiteren ist nicht auszuschließen, dass eine konsequente Anwendung der SGB-II-Regelungen zum Vorrang der Beendigung der Hilfsbedürftigkeit in einigen Fällen die Exklusionsrisiken sogar verschärfen kann, wenn sozialpädagogische Unterstützung oder weiterführende (auf einen Schulabschluss oder einen Beruf bezogene) Qualifizierungen aufgrund einer kurzfristigen Vermittlung in Arbeit unterbleiben. Schließlich zeigen die Interviews, dass sich die Arbeit an Schnittstellen zur Jugendhilfe durchaus unterschiedlich gestaltet, je nachdem, ob das Jobcenter oder die Arbeitsagentur involviert sind: Während es – vor allem in Optionskommunen – zum Teil *Verfahrensregelungen* für die Kooperation von Jugendamt und Jobcenter gibt, ist dies im Hinblick auf Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung noch deutlich seltener der Fall (siehe Abschnitt 3.5).

Insofern sind die verschiedenen Lösungen rechtskreisübergreifender Zusammenarbeit zur Installierung von *sukzessiven* Bearbeitungsstrategien, die auf der *Meso-* und *Mikroebene* entwickelt und praktiziert werden, zwar zweifellos sinnvoll für die Verbesserung von Teilhabechancen – sowohl im Sinne der Prävention als auch zur Vermeidung von Brüchen in der Förderung. Zum einen bleibt damit aber die grundsätzliche Problematik der Orientierung der Förderung an *Anspruchsvoraussetzungen* statt an Bedarfen ungelöst. Zum anderen deutet die Heterogenität der Lösungen auf der *Meso-* und *Mikroebene* darauf hin, dass die Art der Förderung, die Jugendliche erhalten, stark von ihrem Wohnort abhängt. Insofern ist zu hinterfragen, ob die Logik der Bedarfsgemeinschaft ein geeignetes Kriterium für die *Kompetenzzuweisungen* im Hinblick auf die Förderung von Jugendlichen bildet und welche alternativen Gestaltungen auf der *Makroebene* denkbar wären. Auch diese Frage kann hier nur angesprochen, aber nicht vertieft diskutiert werden, da die empirischen Erhebungen in der Studie zum einen die Implementierung sozialpolitischer Programme – und nicht die Gestaltung der *Rahmenbedingungen* – und zum anderen die Schnittstellen zwischen Politikfeldern (Arbeitsmarkt/Jugendhilfe) und nicht diejenigen innerhalb der Felder fokussierten. Die verschiedenen in diesem Abschnitt angesprochenen Beispiele zeigen jedoch, dass es lohnend ist, die auf *Anspruchsvoraussetzungen* basierende Definition von *Kompetenzzuweisungen* und von *Leistungen* zu hinterfragen.

5.6.3 Strategien für eine teilhabesensible Schnittstellen-Steuerung

Schnittstellen, die sich daraus ergeben, dass die *Bearbeitung* einer Risikosituation unterschiedliche Fachkompetenzen erfordert, können kaum aufgelöst werden; mit einer Auflösungsstrategie wäre die Gefahr verbunden, Schnittstellen-Probleme durch Professionalisierungsprobleme zu ersetzen – oder zu überlagern. Die oft diskutierte Forderung nach „Ganzheitlichkeit“ oder „Leistung aus einer Hand“ kann somit nicht dadurch umgesetzt werden, dass Kompetenzen an einer Stelle konzentriert werden. Vielmehr ist die Forderung vor allem dadurch einzulösen, dass Fachkräfte unterschiedlicher *Professionen* sich abstimmen, um die Risikosituation aus unterschiedlichen Perspektiven zu betrachten und auf diese Weise zu einer ganzheitlichen Lösung zu kommen, die die Adressat*innen dann ggf. auch aus einer Hand erhalten können. Die Schnittstellen-Steuerung muss sich also vor allem darauf richten, die Potenziale unterschiedlicher *Professionen* bei der *Bearbeitung* einer Risikosituation durch Verknüpfung auszuschöpfen, und dabei an den relevanten Schnittstellen-Faktoren ansetzen. Der Einfluss der verschiedenen Schnittstellen-Faktoren gestaltet sich, wie unter Abschnitt 5.5 dargestellt, je nach Risikosituation unterschiedlich. Insofern ist jede Risikosituation mit ihren Spezifika zu betrachten, wenn es darum geht, Potenziale für eine Verbesserung der Arbeit an Schnittstellen zu ermitteln. Der Mehrwert des Vergleichs unterschiedlicher Risikosituationen liegt dann darin, Faktoren, die sich für eine Situation als relevant erweisen, bei einer anderen Situation daraufhin zu überprüfen, ob sie ebenfalls Potenziale für eine Weiterentwicklung der Schnittstellen-Steuerung enthalten.

Bezüglich der *prozeduralen Vorgaben* besteht die Herausforderung zum einen darin, sie hinreichend abweichungsfest zu gestalten, ohne sie gleichzeitig so eng zu fassen, dass aufwändige Belege oder komplizierte Verfahren erforderlich würden (was wiederum die Akzeptanz der Vorgaben in der Praxis erschweren würde). Zum anderen hat sich bei beiden Risikosituationen gezeigt, dass Regelungen zur Vor- oder Nachrangigkeit zwar kurzfristige Effizienzvorteile bringen können, aber nicht die angemessene Berücksichtigung unterschiedlicher fachlicher Belange sichern und sogar kontraproduktive Auswirkungen auf die Entwicklung von Kooperation haben können. Die Institutionalisierung von Teilhabeplänen und vorbereitenden Konferenzen, bei denen für komplexe Fälle ein Konsens zwischen den Beteiligten mit unterschiedlicher Fachkompetenz hergestellt werden muss, könnte die Kooperationsbeziehungen zwischen den Akteuren sowohl verbindlicher als auch gleichgewichtiger gestalten – im Sinne der Integration unterschiedlicher Fachkompetenzen ist dies eine *simultane* Bearbeitungsstrategie.

Im Bereich der Rehabilitation könnte dies bedeuten, dass die Einbeziehung der Bundesagentur für Arbeit nicht nur verbindlich vorgeschrieben wird, wenn die Möglichkeit besteht, dass *Leistungen* zur Teilhabe am Arbeitsleben erforderlich sind, sondern dies auch in der Praxis umgesetzt wird. Wesentliche Ansätze zeigen hier die Regelungen zum Teilhabeplanverfahren und zur Teilhabeplankonferenz, in die auch die Adressat*innen selbst einbezogen werden (siehe Abschnitt 4.5). Bei der Begleitung von Jugendlichen in schwierigen Lebenssituationen im Übergang von der Schule in Ausbildung wäre ein solches rechtskreisübergreifendes Teilhabeplanverfahren ebenfalls sinnvoll. Dieses Verfahren würde de facto die Verknüpfung des Hilfeplanverfahrens (SGB VIII) mit der Vorbereitung einer Eingliederungsvereinbarung (SGB II) bedeuten.

Betrachtet man die Voraussetzungen für die Implementierung eines solchen Verfahrens näher, so zeigt sich, dass bei jeder Risikosituation spezifische *Rahmenbedingungen* berücksichtigt werden müssen, um Lösungen finden:

So ist es im Hinblick auf die Unterstützung des Übergangs Schule-Ausbildung bei Jugendlichen in schwierigen Lebenssituation im Vergleich zur Reha weniger eindeutig zu bestimmen, für welche Personen ein solches Teilhabeplanverfahren in Frage kommt. Es betrifft erstens Jugendliche, die bereits Jugendhilfeleistungen erhalten; wenn *Leistungen* zur Eingliederung in Ausbildung und Arbeit ins Auge gefasst werden, wäre zu klären, wie der Informationsaustausch zwischen Arbeitsmarkt- und Jugendhilfefachkräften – mit Zustimmung der Jugendlichen – sichergestellt werden kann; die Vorrangigkeit von SGB-II- vor Jugendhilfe-Maßnahmen müsste dabei durch ein Konsensprinzip ersetzt werden. Zweitens könnten Fachkräfte der Jugendhilfe verpflichtet werden, ab einem bestimmten Alter bzw. zu einem bestimmten Zeitpunkt vor der voraussichtlichen Beendigung der Schule eine arbeitsmarktbezogene Beratung hinzuzuziehen – auch wenn Jugendliche nicht im SGB-II-Bezug stehen. Hier würde also eine Regelung analog zur angesprochenen Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit an der Rehabilitationsplanung greifen. Drittens müssten die Fachkräfte der Arbeitsverwaltung stärker dabei unterstützt werden, sowohl in der Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung (SGB III) als auch beim Fallmanagement (SGB II) Bedarfe an Jugendhilfeleistungen zu erkennen und in Kooperation mit der Jugendhilfe auf den Weg zu bringen.

Die Definition von Eingliederungsleistungen in § 16a SGB II bietet hier einen Anknüpfungspunkt. Allerdings ist angesichts der kommunal sehr unterschiedlichen finanziellen Ressourcen in der Jugendhilfe die Finanzierungsverantwortung zu diskutieren und ggf. neu zu ordnen. Des Weiteren müssen Fragen des Datenaustauschs zwischen den Fachkräften so geklärt werden, dass es Regelungen gibt, die sowohl den Fachkräften Handlungssicherheit bieten als auch das Recht der Jugendlichen auf Selbstbestimmung berücksichtigen (siehe Unterabschnitt 3.2.2). Darüber hinaus wäre im Hinblick auf Jugendliche, die im SGB-II-Bezug stehen, die Frage der möglichen Sanktionierung zu thematisieren, da hier aus der Sicht der Jugendhilfe teilweise eine Hemmschwelle für eine offene Kooperation mit dem Jobcenter verortet wird. Schließlich ist zu beachten, dass sowohl die Ermittlung von Bedarfen als auch die Kooperation Zeit erfordern. Es ist zwar anzunehmen, dass dieser Zeiteinsatz sich amortisiert – wenn Jugendliche mangels einer adäquaten Kombination von ihrem Bedarf entsprechenden *Leistungen* von der Teilhabe an Gesellschaft und Arbeitsmarkt ausgeschlossen bleiben, erhöht sich mittelfristig der Betreuungsbedarf. Dies ändert aber nichts daran, dass zunächst der Einsatz von zeitlichen Ressourcen erforderlich ist.

Insgesamt ist bei der Schnittstellen-Steuerung über *prozedurale Vorgaben* zu beachten, dass viele Regelungen – trotz aller Bemühungen um eine abweichungsfeste Gestaltung – in der Praxis ins Leere laufen oder nur partiell angewendet werden können, wenn den mit einem Fall befassten Mitarbeiter*innen das Wissen darüber fehlt, welche Lösungsbeiträge andere Akteure in einer konkreten Situation leisten und warum diese Lösungsbeiträge für die *Bearbeitung* der Risikosituation sinnvoll sein können. Die Stärkung der Kompetenzen der Mitarbeiter*innen für eine *teilhabesensible* Beratung ist somit von hoher Bedeutung. Diese Stärkung kann durch Impulse der *Makroebene* zwar angestoßen

und durch die Bereitstellung von Ressourcen erleichtert, aber nicht verordnet werden; hier sind Aktivitäten auf der *Mesoebene* und innerhalb der einzelnen *Organisationen* gefragt.

Was die Veränderung *organisationaler Arrangements* betrifft, so beinhaltet das Konzept der Jugendberufsagentur Elemente, deren Nutzung auch für andere Risikosituationen – beispielsweise im Feld der Rehabilitation – von Interesse sein könnten: die Zusammenführung von Fachkräften unterschiedlicher Institutionen unter einem Dach oder in Form von virtuellen, digital unterstützten Kooperationen, der Abschluss von *Kooperationsvereinbarungen*, die Schaffung von *Verfahrensregelungen* und die Qualifizierung der Fachkräfte für eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit. Allerdings macht das Beispiel auch die Grenzen von Impulsen der *Makroebene* deutlich: Das Konzept der Jugendberufsagentur wird vor Ort sehr unterschiedlich aufgegriffen und umgesetzt (siehe Abschnitt 3.3). Hier zeigen sich zum einen unterschiedliche Prioritäten der örtlichen Akteure, zum anderen aber auch Unsicherheiten und Beratungsbedarf. Einheitliche und abweichungsfeste Vorgaben für die Gestaltung wären hier nicht umsetzbar – zum einen sind aufgrund der dezentralen *Struktur* der Jugendhilfe Eingriffe der *Makroebene* nur bedingt möglich, zum anderen unterscheiden sich die Voraussetzungen (bspw. zwischen Stadt und Land oder je nach Arbeitsmarktlage) so erheblich, dass lokale Gestaltungspielräume erforderlich sind. Impulse der *Makroebene* können vor diesem Hintergrund nicht durch zwingende Vorgaben implementiert werden; vielmehr bedarf es einer (beratenden und ggf. auch finanziellen) Unterstützung der Akteure auf der *Mesoebene*.

Analog zur Jugendberufsagentur könnte man im Feld der Rehabilitation von einer Rehabilitationsagentur sprechen. Dies würde eine Weiterentwicklung der Gemeinsamen Servicestellen und die Verknüpfung mit dem Konzept der unabhängigen Teilhabeberatung bedeuten (siehe Unterabschnitt 4.3.1). Eine Zusammenführung unter einem Dach käme allerdings im Bereich der Rehabilitation seltener in Betracht als bei der Jugendhilfe; wahrscheinlich besteht diese Möglichkeit nur in sehr großen Städten, so dass einer „virtuellen Regionalisierung“ eine hohe Bedeutung zukommt – über regionalisierte Zuständigkeiten in den einzelnen *Organisationen* und regionsbezogene Vernetzungen zwischen den *Organisationen*.

Bei allen derartigen Lösungen ist zu bedenken, dass, wie schon angedeutet, die Veränderung von *Organisationsstrukturen* kein „Selbstläufer“ ist. Entsprechende Strategien zur Schnittstellen-Steuerung müssen immer nicht nur *Kooperationsvereinbarungen* zwischen den *Organisationen*, sondern auch konkretisierende *Verfahrensregelungen*, Austauschformate und Qualifizierungslösungen für die Fachkräfte beinhalten. Die Qualifizierungslösungen sind nicht zuletzt deshalb von Bedeutung, damit Fachkräfte bei der *Bearbeitung* auf der *Mikroebene* hinreichend dafür sensibilisiert sind zu erkennen, dass die *Bearbeitung* einer Risikosituation Beiträge aus anderen Feldern erfordert und somit eine Schnittstellen-Arbeit notwendig ist.

Zusammenfassend liegen also Potenziale bei Schnittstellen, die sich aus dem Bedarf der Einbeziehung unterschiedlicher Fachkompetenz ergeben, bei der Gestaltung *prozeduraler Vorgaben* auf der *Makroebene*, bei der Veränderung *organisationaler Arrangements*

auf der *Mesoebene* durch *Kooperationsvereinbarungen* und konkretisierende *Verfahrensregelungen* sowie auf der *Mikroebene* im Hinblick auf die Qualifikation der Beschäftigten und die Bereitstellung von zeitlichen Ressourcen.

5.6.4 Zusammenfassung der Potenziale

Zusammenfassend lassen sich die im Folgenden aufgeführten Potenziale für die Lösung von Schnittstellen-Problemen identifizieren – differenziert nach den *Rahmenbedingungen* auf der *Makroebene*, der Zusammenarbeit der *Organisationen* auf der *Mesoebene* und der organisationsinternen Steuerung der Arbeit auf der *Mikroebene*.

Potenziale auf der Makroebene

- Überprüfung von grundlegenden *Rahmenbedingungen* mit dem Ziel, *Leistungen* stärker an Bedarfen und weniger an *Anspruchsvoraussetzungen* zu orientieren;
- Überprüfung von *prozeduralen Vorgaben* zur Vor- und Nachrangigkeit mit dem Ziel, Hierarchisierungen abzubauen und eine gleichgewichtige Einbeziehung unterschiedlicher institutioneller Kompetenzen möglichst abweichungsfest zu verankern;
- *Prozedurale Vorgaben* für *sukzessive* Bearbeitungsstrategien: Fristen und Verfahren für die ggf. erforderliche Weiterleitung von Adressat*innen im Vorfeld einer Förderung, während einer laufenden Förderung und nach Abschluss der Förderung;
- *Prozedurale Vorgaben* für *simultane* Bearbeitungsstrategien: Instrumente für die Erkennung von Bedarfen an *Leistungen* anderer Institutionen und für die kohärente Zusammenführung verschiedener *Leistungen* („Teilhabeplanverfahren“);
- Förderung der Entwicklung von regionalisierten *organisationalen Arrangements* auf der *Mesoebene* durch Beratung, Informationen über Praxisbeispiele, finanzielle Förderung für Aktivitäten auf der *Mesoebene* und die Bereitstellung digitalisierter Instrumente zur Unterstützung von Kooperation.

Potenziale auf der Mesoebene

- Aufbau von regionalisierten *organisationalen Arrangements* durch *Kooperationsvereinbarungen*, die Nutzung von digitalen Instrumenten und – soweit für einen niederschwelligen Zugang sinnvoll – die räumliche Zusammenführung von Organisationseinheiten aus unterschiedlichen Institutionen;
- Konkretisierung von *prozeduralen Vorgaben* und *Kooperationsvereinbarungen* durch *Verfahrensregelungen* für die Arbeit an Schnittstellen;
- Maßnahmen zum Aufbau von Vertrauen und von Wissen über die *Rahmenbedingungen* und Handlungsoptionen der jeweils anderen potenziell an der *Bearbeitung* einer Risikosituation beteiligten Akteure als Grundlage für *sensible* Bearbeitungsstrategien (organisationsübergreifende Fortbildungen, wechselseitige Hospitationen);
- Schaffung von *Gremien* und *Runden Tischen* als Foren für den Aufbau und die Pflege von Kontakten, die Abstimmung von gemeinsamen Programmen, die Planung von organisationsübergreifenden Fortbildungen und Hospitationen und die Initiierung des Austauschs über Einzelfälle.

Potenziale auf der Mikroebene

- Förderung der Arbeit an Schnittstellen innerhalb der einzelnen *Organisation* durch Fortbildungen über *sukzessive* und *simultane* Bearbeitungsstrategien sowie zur *Sensibilisierung* für die Beachtung von übergreifenden Zielen und der Belange und Handlungsoptionen anderer Institutionen;
- Bereitstellung von Zeitressourcen für eine übergreifende Bedarfsermittlung und für Kooperation;
- Überprüfung der *Strukturen* und *Prozesse* von *Kompetenzzuweisung* und Zusammenarbeit innerhalb der *Organisation*, um ggf. vorhandene interne Schnittstellen-Probleme zu identifizieren und Lösungen zu entwickeln.

Diese Schnittstellen-Potenziale wurden auf der Basis einer Analyse von zwei ausgewählten Risikosituationen herausgearbeitet. Für die weitere Forschung wäre es von Interesse, weitere durch Schnittstellen-Konstellationen gekennzeichnete Risikosituationen anhand des Analyserasters zu untersuchen und nach der Übertragbarkeit der ermittelten Potenziale zu fragen.

6 Literaturverzeichnis

Abbott, Andrew Delano 1988: The system of professions. An essay on the division of expert labor. Chicago: University of Chicago Press.

Aurich-Beerheide, Patrizia / Brussig, Martin; Schwarzkopf, Manuela 2018: Zugangssteuerung in Erwerbsminderungsrenten. HBS-Study, 377. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Bäcker, Gerhard / Kistler, Ernst 2016: Rentenpolitik. Zuständigkeiten. bdb: Bundeszentrale für politische Bildung. Online verfügbar unter https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/rentenpolitik/222999/zustaendigkeiten, zuletzt aktualisiert am 16.11.2016, zuletzt geprüft am 09.07.2019.

Bäcker, Gerhard / Naegele, Gerhard et al. 2010: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 1: Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.

BAR e.V.: Bundesteilhabegesetz Kompakt. Die wichtigsten Änderungen im SGB IX. Frankfurt am Main.

BAR e.V. 2013: Satzung der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation e.V. (in der Fassung des Beschlusses der Mitgliederversammlung vom 3. Dezember 2013, gültig ab 1. Januar 2014).

Beierling, Birgit 2016: Eckpunkte und Kriterien für Jugendberufsagenturen aus Sicht der Jugendsozialarbeit. In: dreizehn Zeitschrift für Jugendsozialarbeit (16). Online verfügbar unter https://jugendsozialarbeit.de/media/raw/KVJS_dreizehn_Nr16_web.pdf.

Blätte, Andreas 2015: Grenzen und Konfigurationen politischer Handlungsfelder. Skizze einer typologischen Theorie. In: der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 8 (1).

Boeckh, Jürgen / Huster, Ernst-Ulrich et al. 2017: Sozialpolitik in Deutschland. Eine systematische Einführung. Lehrbuch. Wiesbaden: Springer VS.

Bogedan, Claudia / Bothfeld, Silke / Leiber, Simone 2009: Fragmentierung des Bismarck‘schen Sozialstaatsmodells. Ein Vorschlag zur Erfassung von Wandel in Sozialversicherungsländern. In: Sozialer Fortschritt, 58 (5).

Bönker, Frank 2008: Interdependenzen zwischen Politikfeldern—die vernachlässigte sektorale Dimension der Politikverflechtung. In: Frank Janning und Katrin Toens (Hg.): Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bosch, Gerhard 2018: Strukturen und Dynamik von Arbeitsmärkten. In: Fritz Böhle, G. Günter Voß und Günther Wachtler (Hg.): Handbuch Arbeitssoziologie. Band 2: Akteure und Institutionen. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Brülle, H. / Reis, C. 2002: Der sozialpolitische Kontext des Modellprojektes „Sozialagenturen–Hilfe aus einer Hand “– Expertise. In: Ministerium für Arbeit und Soziales,

Qualifikation und Technologie des Landes NRW (Hg.): Sozialagenturen - Hilfe aus einer Hand. Düsseldorf.

Brussig, Martin 2017: Methoden und Daten zur Erforschung spezieller Organisationen: Organisationen der Sozialversicherung. In: Stefan Liebig, Wenzel Matiaske und Sophie Rosenbohm (Hg.): Handbuch Empirische Organisationsforschung. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Brussig, Martin 2018: Diskriminierungsschutz durch Kennzahlen? Zur Entwicklung der Zielvereinbarungen im SGB II. In: Sozialer Fortschritt, 67 (7).

Brussig, Martin / Knuth, Matthias 2010: Rise up and Work! Workless People with Imparied Health under Germany's New Acitivation Regime. In: Social Policy & Society, 9 (3).

Bundesagentur für Arbeit: Chancen ergreifen im Arbeitsbündnis Jugend und Beruf. Sozialleistungsträger kooperieren - Junge Menschen profitieren. Online verfügbar unter https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/toolbox/ABJub-Broschuere_Chancen_ergreifen.pdf, zuletzt geprüft am 19.03.2020.

Bundesagentur für Arbeit: Fachliche Weisungen Reha. Neuntes Buch Sozialgesetzbuch - SGB IX. § 14 SGB IX Leistender Rehabilitationsträger. ohne Ort. Online verfügbar unter https://www.arbeitsagentur.de/datei/dok_ba014651.pdf, zuletzt geprüft am 19.03.2020.

Bundesagentur für Arbeit: Fachliche Weisungen Reha. Neuntes Buch Sozialgesetzbuch - SGB IX. § 15 SGB IX Leistungsverantwortung bei Mehrheit von Rehabilitationsträgern. ohne Ort. Online verfügbar unter https://www.arbeitsagentur.de/datei/dok_ba016003.pdf, zuletzt geprüft am 19.03.2020.

Bundesagentur für Arbeit 2018a: Bericht zum Stand der Umsetzung und Weiterentwicklungsperspektiven. Entwicklungsstand der Jugendberufsagenturen im Bundesgebiet und in den Ländern. Sachstandsbericht. Nürnberg. Online verfügbar unter https://con.arbeitsagentur.de/prod/apok/ct/dam/download/documents/Jugendberufsagenturen-Perspekt_ba029161.pdf, zuletzt geprüft am 19.03.2020.

Bundesagentur für Arbeit 2018b: Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen 2017. Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit 2019: Geschäftsbericht der Bundesagentur für Arbeit 2018. Nürnberg. Online verfügbar unter https://www.arbeitsagentur.de/datei/geschaeftsbericht-2018_ba044391.pdf.

Bundesregierung 2013: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Deutschlands Zukunft gestalten. 18. Legislaturperiode. Berlin.

Dahme, Heinz-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert 2011: Handbuch Kommunale Sozialpolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.

Demszky von der Hagen, Alma / Voß, G. Günter 2018: Beruf und Bildung: Berufliche Bildung. In: Fritz Böhle, G. Günter Voß und Günther Wachtler (Hg.): Handbuch

Arbeitssoziologie. Band 2: Akteure und Institutionen. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Denninger, Erhard / Klein, Hans Hugo et al. 1979: Verfassungstreue und Schutz der Verfassung. Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart. Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Bonn vom 4. - 7. Oktober 1978. Berlin: de Gruyter.

Der Paritätische Gesamtverband 2014: Alle Jugendlichen erreichen!!! Jugendberufsagenturen: Kooperativ. Rechtskreisübergreifend. Flächendeckend. Online verfügbar unter http://www.jugendsozialarbeit.de/media/raw/Dokumentation_Jugendberufsagenturen_34092014_web.pdf, zuletzt geprüft am 19.03.2020.

Dewe, Bernd / Wohlfahrt, Norbert 1991: Verbundsystem und Netzwerkförderung–ein neues Aufgabenfeld für die Entwicklung der Sozialarbeit. In: Netzwerkförderung und soziale Arbeit. Empirische Analysen in ausgewählten Handlungs-und Politikfeldern. Bielefeld.

Döhler, Marian 2015b: Das Politikfeld als analytische Kategorie. In: dms – der moderne staat, 8 (1).

Döhler, Marian 2015a: Das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung im Wandel. Über das Ende alter Gewissheiten. In: Marian Döhler, Jochen Franzke und Kai Wegrich (Hg.): Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann zum 65. Geburtstag. Baden-Baden: Nomos.

Dornette, Johanna; Rauch, Angela 2007: Berufliche Rehabilitation im Kontext des SGB II. IAB-Bibliothek, 309. Nürnberg.

Emanuel, Markus 2017: Jugendhilfe und Schule - Plädoyer für eine offensiv-emanzipatorische Schulsozialarbeit. In: Erich Hollenstein, Frank Nieslony, Karsten Speck und Thomas Olk (Hg.): Handbuch der Schulsozialarbeit. Band 1. Weinheim, Basel: Beltz Juventa.

Enggruber, Ruth 2018: Angebote zur Berufsausbildungsvorbereitung und Schulsozialarbeit in berufsbildenden Schulen. In: Ruth Enggruber und Michael Fehlau (Hg.): Jugendberufshilfe. Eine Einführung. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.

Erlinghagen, Marcel / Knuth, Matthias 2010: Unemployment as an institutional construct? Structural differences in non-employment between selected European countries and the United States. In: Journal of Social Policy, 39 (1).

Esping-Andersen, Gøsta / Gallie, Duncan et al. 2002: Why we need a new welfare state: Oxford University Press, USA.

Fink, Christina 2011: Der Übergang von der Schule in die berufliche Ausbildung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Fligstein, Neil / McAdam, Doug 2011: Toward a General Theory of Strategic Action Fields. In: Sociological Theory, 29 (1).

Fuchs, Harry: Ermittlung des Rehabilitationsbedarfs. Auswirkungen des Bundesteilhabegesetzes. Hg. v. Deutsche Vereinigung für Rehabilitation (Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht, Fachbeitrag D50-2017). Online verfügbar unter https://umsetzungsbegleitung-bthg.de/w/files/fachdiskussionen/d-50-2017-fuchs-ermittlung-rehabiliationsbedarf.pdf, zuletzt geprüft am 19.03.2020.

Giddens, Anthony 2001: Die Frage der sozialen Ungleichheit. Edition Zweite Moderne. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Gläser, Jochen; Laudel, Grit 2010: Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Grande, Edgar / Schneider, Volker 1991: Reformstrategien und staatliche Handlungskapazitäten. Eine vergleichende Analyse institutionellen Wandels in der Telekommunikation in Westeuropa. In: Politische Vierteljahresschrift.

Grunow, Dieter 2003: Verwaltungshandeln in Politikfeldern. In: Ein Studienbuch. Opladen.

Hagemann, Linda / Ruth, Marina 2019: Schnittstellen in der Sozialpolitik. Eine Analyse am Beispiel der Einrichtung von Jugendberufsagenturen. Unter Mitarbeit von Charlotte Alfuss. Hg. v. Institut Arbeit und Qualifikation. Duisburg (IAQ-Report, 2). Online verfügbar unter http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2019/report2019-02.pdf, zuletzt geprüft am 13.02.2019.

Hampel, Christian 2006: Jugendberufshilfe. Rechtsgrundlagen, Entwicklungen, Bewertungen. Landesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit Nordrhein-Westfalen e.V. Norderstedt.

Hampel, Christian 2019: Verbesserung der Zusammenarbeit im Übergang Schule - Beruf. Landesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit Nordrhein-Westfalen e.V. Köln (Jugendsozialarbeit aktuell, 173). Online verfügbar unter http://www.jugendsozialarbeit.info/jsa/lag-kjsnrw/web.nsf/gfx/08864CEBE319A1CDC125839000303EB3/$file/jsaaktuell17319a.pdf, zuletzt geprüft am 19.03.2020.

Härdrich, Dirk 2012: Steuerung in der Jugendhilfe. Möglichkeiten und Grenzen gezielter Wirkungssteuerung in der Jugendhilfe am Beispiel der „Integrierten Berichterstattung Niedersachsen IBN“. Bericht über das Projekt des Landes Niedersachsen und niedersächsischer Jugendämter 2004 bis 2011. Hg. v. Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration. Hannover. Online verfügbar unter https://www.gebit-ms.de/loesungen/jugendhilfe-berichterstattung/integrierte-berichterstattung-ib/, zuletzt geprüft am 02.10.2019.

Hasenfeld, Yeheskel 1983: Human service organizations. Prentice-Hall series in social work practice. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.

Hasenfeld, Yeheskel (Hg.) 2010: Human services as complex organizations. 2nd ed. Thousand Oaks: Sage Publications.

Haunss, Sebastian / Hofmann, Jeanette 2015: Entstehung von Politikfeldern–Bedingungen einer Anomalie. In: dms – der moderne staat, 8 (1).

Häusermann, Silja 2012: The Politics of Old and New Social Risks. In: Giuliano Bonoli und David Natali (Hg.): The politics of the New Welfare state. Oxford: Oxford Univ. Press.

Heidenreich, Martin / Aurich-Beerheide, Patrizia 2014: European worlds of inclusive activation. The organisational challenges of coordinated service provision. In: International Journal of Social Welfare, 23 (3).

Heidenreich, Martin; Rice, Deborah 2016: Integrating social and employment policies in Europe: Active inclusion and challenges for local welfare governance. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.

Héritier, Adrienne 1993: Einleitung Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung. In: Adrienne Héritier (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Holzer, Boris / Fuhse, Jan 2010: Netzwerke aus systemtheoretischer Perspektive. In: Christian Stegbauer und Roger Häußling (Hg.): Handbuch Netzwerkforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Janning, Frank / Toens, Katrin 2008: Einleitung. In: Frank Janning und Katrin Toens (Hg.): Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Kardorff, Ernst von / **Ohlbrecht, Heike et al.** 2011: Untersuchung der Grundlagen von ärztlichen Entscheidungsprozessen im Rentenantragsverfahren. Berlin.

Kazepov, Yuri (Hg.) 2010: Rescaling Social Policies. Towards Multilevel Governance in Europe. Farnham: Ashgate.

Kieser, Alfred (Hg.) 2001: Organisationstheorien. 4. Aufl. Stuttgart u.a.: Kohlhammer.

Kleinert, Corinna / Kruppe, Thomas: Regionale Ausbildungsmärkte verändern sich. Neue Typisierung. Hg. v. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg (IAB-Kurzbericht, 17). Online verfügbar unter http://doku.iab.de/kurzber/2012/kb1712.pdf, zuletzt geprüft am 19.03.2020.

Kocher, Eva / Groskreutz, Henning et al. 2013: Das Recht auf eine selbstbestimmte Erwerbsbiografie. Arbeits- und sozialrechtliche Regulierung für Übergänge im Lebenslauf ; ein Beitrag zu einem Sozialen Recht der Arbeit. Schriften der Hans-Böckler-Stiftung, 76. Baden-Baden: Nomos. Online verfügbar unter http://gbv.eblib.com/patron/FullRecord.aspx?p=1573520.

Köhling, Karola / Stöbe-Blossey, Sybille 2017: Integration durch Bildung. Die Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge als Querschnittsaufgabe. Zwischenbericht zum Projekt „Kooperation von Akteuren vorbeugender Sozialpolitik. Eine Analyse am Beispiel der Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge“. Unter Mitarbeit von Philipp Hackstein und Iris Nieding. Hg. v. Institut Arbeit und Qualifikation. Duisburg (IAQ-

Forschung, 2017-04). Online verfügbar unter http://www.iaq.uni-due.de/iaq-forschung/2017/fo2017-04.pdf, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Köhling, Karola / Stöbe-Blossey, Sybille 2018: Kooperation von Akteuren vorbeugender Sozialpolitik. Eine Analyse am Beispiel der Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge. Unter Mitarbeit von Philipp Hackstein. Hg. v. Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung e.V. Düsseldorf (Vorbeugende Sozialpolitik, 13). Online verfügbar unter Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung e.V., zuletzt geprüft am 19.03.2020.

Konle-Seidl, Regina 2009: Erfassung von Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich: Notwendige Anpassung oder unzulässige Tricks? IAB-Kurzbericht, 04/2009. Nürnberg.

Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit: Jugendsozialarbeit § 13 SGB VIII als Aufgabe der Jugendhilfe?! Informationen zur aktuellen Datenlage, bundesweiten Entwicklungen und fachlichem Hintergrund der Diskussion um die Umsetzung der Jugendsozialarbeit durch die (kommunale) Jugendhilfe. Arbeitspapier. Berlin. Online verfügbar unter http://www.jugendsozialarbeit.de/media/raw/JSA_als_kommunale_Aufgabe_Jugendhilfe.pdf, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Kuhlmann, Sabine / Bogumil, Jörg / Grohs, Stephan 2008: Evaluating administrative modernization in German local governments: success or failure of the “new steering model”? In: Public administration review, 68 (5).

Lehmbruch, Gerhard 1976: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Stuttgart: Kohlhammer.

Lipsky, Michael 1980: Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation. Online verfügbar unter http://gbv.eblib.com/patron/FullRecord.aspx?p=4417044.

Loer, Kathrin / Reiter, Renate / Töller, Annette Elisabeth 2015: Was ist ein Politikfeld und warum entsteht es. In: dms – der moderne staat, 8 (1).

Luhmann, Niklas 1988: Organisation. In: Günther Ortmann (Hg.): Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Mairhofer, Andreas 2017: Angebote und Strukturen der Jugendberufshilfe. Eine Forschungsübersicht. München: Deutsches Jugendinstitut. Online verfügbar unter https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs2017/64_Jugendberufshilfe.pdf, zuletzt geprüft am 31.01.2019.

Mayring, Philipp 2015: Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Beltz Pädagogik. Weinheim: Beltz. Online verfügbar unter http://content-select.com/index.php?id=bib_view&ean=9783407293930.

Meyer, Rita 2000: Qualifizierung für moderne Beruflichkeit. Soziale Organisation der Arbeit von Facharbeiterberufen bis zu Managertätigkeiten. Internationale Hochschulschriften, Bd. 342. Münster: Waxmann.

Minas, Renate 2014: One-stop shops. Increasing employability and overcoming welfare state fragmentation? In: International Journal of Social Welfare, 23.

Münder, Johannes 2012: Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten bei der Förderung von integrationsgefährdeten Jugendlichen. Zusammenarbeit aus rechtlicher Sicht. In: Der Paritätische Gesamtverband und Bundesarbeitsgemeinschaft Evangelische Jugendsozialarbeit (Hg.): Von Zuständen und Zuständigkeiten. Drei Rechtskreise (SGB II, III und VIII) in ihrer Zuständigkeit für die Förderung der sozialen und beruflichen Integration von integrationsgefährdeten Jugendlichen. Fachtag. Berlin, 27.06.2012, S. 7–10.

Münder, Johannes 2013: Finanzierungsmöglichkeiten von Leistungen nach SGB VIII und SGB II (SGB III) für junge Menschen bis zum 25. Lebensjahr. Rechtsgutachten durch Prof. Dr. Johannes Münder. Hg. v. PARITÄTISCHER Wohlfahrtsverband Landesverband Berlin e. V. und Diakonisches Werk Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz e. V. (DWBO). Berlin. Online verfügbar unter http://www.jugendsozialarbeit.de/media/raw/Muender_Gutachten_09a.pdf, zuletzt geprüft am 02.10.2019.

Münder, Johannes / Hofmann, Albert 2017: Jugendberufshilfe zwischen SGB III, SGB II und SGB VIII. Hg. v. Hans Böckler Stiftung. Düsseldorf (Study, 353). Online verfügbar unter https://www.boeckler.de/pdf/p_study_hbs_353.pdf, zuletzt geprüft am 19.03.2020.

Obinger, Herbert; Schmidt, Manfred G. (Hg.) 2019: Handbuch Sozialpolitik. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Øverbye, Einar et al. 2010: The coordination challenge. In: Yuri Kazepov (Hg.): Rescaling Social Policies. Towards Multilevel Governance in Europe. Farnham: Ashgate.

Panitzsch-Wiebe, Marion 2016: Jugendberufsagentur. Best Practice?! In: Sozialer Fortschritt, 65 (9-10).

Pindus, Nancy M. et al. 2004: Evaluation of the sectoral employment demonstration program. Final Report. Hg. v. The Urban Institute. Washington D.C. Online verfügbar unter https://assets.aspeninstitute.org/content/uploads/2004/06/DOL-Sectoral-Employment-Demonstration-Final.pdf, zuletzt geprüft am 19.03.2020.

Pingel, Andrea 2018: Jugendsozialarbeit. In: Karin Böllert (Hg.): Kompendium Kinder- und Jugendhilfe. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Raub, Werner 2010: Rational Choice. In: Christian Stegbauer und Roger Häußling (Hg.): Handbuch Netzwerkforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Rauch, Angela / Dornette, Johanna et al. 2008: Arbeitsmarktintegration. Berufliche Rehabilitation in Zeiten des SGB II. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. IAB-Kurzbericht, 25. Online verfügbar unter http://doku.iab.de/kurzber/2008/kb2508.pdf, zuletzt geprüft am 19.03.2020.

Reiter, Renate (Hg.) 2017: Sozialpolitik aus politikfeldanalytischer Perspektive. Eine Einführung. Wiesbaden: Springer VS (Lehrbuch).

Rüb, Friedbert W. 2010: Neue Unsicherheiten, neue soziale Risiken und die Herausforderungen moderner Wohlfahrtsstaaten. Eine Problemskizze über Gefahren und Risiken im Bereich des Sozialen zu Beginn des 21. Jahrhunderts. In: Herfried Münkler, Matthias Bohlender und Sabine Meurer (Hg.): Handeln unter Risiko. Gestaltungsansätze zwischen Wagnis und Vorsorge. Bielefeld: transcript Verlag. Online verfügbar unter https://www.degruyter.com/downloadpdf/books/9783839412282/9783839412282-010/9783839412282-010.pdf.

Scharpf, Fritz W. 1976: Theorie der Politikverflechtung. In: Fritz W. Scharpf, Bernd Reissert und Fritz Schnabel (Hg.): Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg/Ts.: Scriptor-Verlag.

Scharpf, Fritz W. 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske+ Budrich.

Scharpf, Fritz W. 2009: Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle? Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Scheller, Kay 2016: Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen - Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich. 2., überarbeitete Auflage. Hg. v. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Bonn (Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung). Online verfügbar unter https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/gutachten-berichte-bwv/gutachten-bwv-schriftenreihe/langfassungen/2004-bwv-band-10-pruefung-der-vergabe-und-bewirtschaftung-von-zuwendungen, zuletzt geprüft am 19.03.2020.

Schian, Marcus / Stähler, Thomas 2015: Trägerübergreifende Koordination und Kooperation (§§ 10 –12 SGB IX): „Aufgabe“ oder „Programmsatz“? Hg. v. Deutsche Vereinigung für Rehabilitation (Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht, Fachbeitrag D26-2015).

Schmeiser, Martin 2006: Soziologische Ansätze der Analyse von Professionen, der Professionalisierung und des professionellen Handelns. In: Soziale Welt, 57 (3).

Schröer, Wolfgang / Stauber, Barbara et al. 2013: Handbuch Übergänge. Weinheim: Beltz Juventa.

Schruth, Peter 2018: Sozialrechtliche Grundlagen der Jugendberufshilfe. In: Ruth Enggruber und Michael Fehlau (Hg.): Jugendberufshilfe. Eine Einführung. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.

Scott, W. Richard 1986: Grundlagen der Organisationstheorie. Frankfurt/Main [u.a.]: Campus-Verlag.

Stichweh, Rudolf 2006: Strukturbildung in der Weltgesellschaft. Die Eigenstrukturen der Weltgesellschaft und die Regionalkulturen der Welt. In: Thomas Schwinn (Hg.): Die Vielfalt und Einheit der Moderne. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Stöbe-Blossey, Sybille et al. 2016a: Das Handlungsfeld „Berufs- und Studienorientierung“ im Landesvorhaben „Kein Abschluss ohne Anschluss. Übergang Schule-Beruf in

NRW“. Ergebnisse der Evaluation. Materialband zur Implementierung der Berufs- und Studienorientierung im Landesvorhaben. Unter Mitarbeit von Forschungsteam IAQ, IAW und SOKO. Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Online verfügbar unter https://www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/2016/kaoa_materialband_iaq.pdf, zuletzt geprüft am 19.03.2020.

Stöbe-Blossey, Sybille 2016b: Kooperation in der Sozialpolitik: Koordinationsmechanismen an den Schnittstellen von Politikfeldern. In: dms – der moderne staat, 9 (1).

Stöbe-Blossey, Sybille 2016c: Übergänge im Lebenslauf. Potenziale rechtskreisübergreifender Kooperation. In: Gerhard Bäcker, Steffen Lehndorff und Claudia Weinkopf (Hg.): Den Arbeitsmarkt verstehen, um ihn zu gestalten. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Stöbe-Blossey, Sybille / Köhling, Karola et al. 2019: Integration durch Bildung als Kooperationsaufgabe. Potenziale vorbeugender Sozialpolitik. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Taylor-Gooby, Peter 2004: New Risks and Social Change. In: Peter Taylor-Gooby (Hg.): New risks, new welfare. The transformation of the European welfare state. Oxford: Oxford University Press.

Trampusch, Christine 2003: Ein Bündnis für die nachhaltige Finanzierung der Sozialversicherungssysteme. Interessenvermittlung in der bundesdeutschen Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik. Hg. v. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Köln (MPIfG discussion paper, 03/1). Online verfügbar unter http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp03-1.pdf, zuletzt geprüft am 19.03.2020.

Wegrich, Kai / Štimac, Vid 2014: Coordination capacity. In: Martin Lodge und Kai Wegrich (Hg.): The Problem-solving Capacity of the Modern State. Governance Challenges and Administrative Capacities. Oxford: Oxford University Press.

Wiesner, Reinhard 2018: Die Finanzierung der Kinder- und Jugendhilfe. In: Karin Böllert (Hg.): Kompendium Kinder- und Jugendhilfe. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Wohlgemuth, Katja 2009: Prävention in der Kinder- und Jugendhilfe. Annäherung an eine Zauberformel. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Wolf-Kühn, Nicola; Morfeld, Matthias 2016: Rehabilitationspsychologie. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.