

# Rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit in der Sozialpolitik: Kooperation als Herausforderung für die Verwaltung

**PD Dr. Sybille Stöbe-Blossey**

# Zur Bedeutung rechtskreisübergreifender Zusammenarbeit

- Sozialpolitik: differenziertes Spektrum von spezialisierten Hilfesystemen (bspw. SGB I bis XII); Schnittstellen zu anderen Feldern (bspw. Schule, Wirtschaft) -> **sektorale Politikverflechtung**
- Differenzierte Systeme sind durch Professionalisierung und Fachlichkeit gekennzeichnet – aber: Segmentierung von institutionellen Zuständigkeiten und Handlungsoptionen erschwert Orientierung an Lebenslagen
- Tendenz: Forderung nach Kooperation der Akteure – oft auf lokaler Ebene und/oder gefördert durch Bundes-/Landesprogramme
- Koalitionsvertrag 2013: Thematisierung von „Schnittstellen zwischen den Sozialgesetzbüchern“; Forderung nach besserer Verzahnung zur Vermeidung von „Sicherungs- und Förderlücken“; „Jugendberufsagenturen“; „Rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit“
- Umsetzung durch Verwaltungen, nicht durch gesetzliche Neuregelungen  
-> **Herausforderungen für die Verwaltung durch politikfeldübergreifende Kooperation**

Was ist ein Politikfeld? -> Kriterien:

- a) (abgrenzbare) Aufgabe
- b) eigene Ressourcenströme („Finanztöpfe“)
- c) eigene Regeln / eigene Handlungslogik
- d) (im Vergleich zu nicht dazu gehörenden Akteuren) größere Kommunikationsdichte der beteiligten Akteure

-> Es gibt nicht ein Politikfeld „Sozialpolitik“, sondern mehrere – bspw. Arbeitsmarktpolitik (SGB II/III), Jugendhilfe (SGB VIII), Gesundheit (SGB V)  
Politikfeldzuschnitte können zu einem Problem werden, wenn Abgrenzungen zwischen den Akteuren, Ressortegoismen und unterschiedliche Logiken nicht nur die Konsensfindung, sondern bereits die Kommunikation über mögliche Lösungen behindern.

(Grunow 2003, Janning/Töns 2008)

## Formen sektoraler Politikverflechtung

- Negative Koordinierung (Berücksichtigung potenzieller Einwände / Zuständigkeiten)
- Positive Koordinierung (Entwicklung gemeinsamer Programme / abgestimmtes Handeln)
- Gemeinsames Lernen (Austausch)
- Intervention in andere Politikfelder („feindliche Übernahme oder Rufen“)

(Bönker 2008)

-> Im Folgenden:

Exemplarische Analyse der Mechanismen der Verflechtung zwischen den Politikfeldern „Jugendhilfe“ und „Arbeitsmarkt“ anhand von zwei Lebenslagen

# Exemplarische Betrachtung von Lebenslagen /1

## Lebenslage „Jugendliche beim Übergang von der Schule in Ausbildung und Beruf“

- Das beitragsfinanzierte Versicherungssystem (Arbeitsförderung, SGB III) ist grundsätzlich für die Berufsberatung und die Ausbildungsvermittlung zuständig.
- Wenn Jugendliche in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften leben, werden sie vom Jobcenter betreut, in dessen Verantwortung dann die Förderung und auch die Ausbildungsvermittlung liegt.
- Das Jugendamt erbringt Jugendhilfeleistungen (sozialpädagogische Hilfen und begleitete Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen nach § 13 SGB VIII), um Jugendliche in schwierigen Lebenslagen sozial zu stabilisieren und drohender oder eingetretener Desintegration entgegenzuwirken.
- Bundesländer haben Programme aufgelegt, die die Berufsorientierung in den Schulen verankern, um so alle Jugendlichen zu erreichen.

# Exemplarische Betrachtung von Lebenslagen /2

## Lebenslage „Alleinerziehende beim Übergang in Arbeit“

- Anteil von Alleinerziehenden an den Familien mit Kindern unter 18 Jahren in Deutschland: ca. 20%; davon ca. 40% SGB-II-Bezug
- Fast 50% der HzE-Fälle (Hilfen zur Erziehung; SGB VIII) sind Kinder und Jugendliche aus Familien mit einem Elternteil
- 60% der Familien mit HzE insgesamt und 72% der Alleinerziehenden, die HzE erhalten, sind auf Transferleistungen angewiesen und somit in den meisten Fällen gleichzeitig „Fälle“ des Jugendamtes und des Jobcenters
- Bei der Integration von Alleinerziehenden in den Arbeitsmarkt (SGB II/III) muss die Kinderbetreuung sichergestellt werden (SGB VIII)

# Austausch / gemeinsames Lernen

- § 18 SGB II („Örtliche Zusammenarbeit“): Kooperation des Jobcenters bei der Eingliederung in Arbeit mit anderen lokalen Akteuren, bspw. mit den Kommunen und den Trägern der freien Wohlfahrtspflege
- § 81 SGB VIII („Strukturelle Zusammenarbeit mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen“): Kooperation des Jugendamts bspw. mit Trägern von Sozialleistungen und Schulen
- Förderprogramme, die Kooperationsgremien erfordern

## Probleme und Strategien

- vielfach mangelnde Verknüpfung zwischen strategischer und operativer Ebene (Implementationsdefizite)
- Verwaltungen als eigenständige Akteure im Netzwerk (Kommunikations- und Kooperationskompetenz!)
- lokal sehr unterschiedliche Umsetzung

- § 15 SGB II: Einbeziehung von (Anträgen auf) Leistungen Dritter bei der Eingliederungsvereinbarung
- § 36 SGB VIII: Hilfeplanverfahren: Beteiligung der zuständigen Stellen, soweit Maßnahmen der beruflichen Eingliederung erforderlich sind
- § 13 SGB VIII: Abstimmung von Angebote der Jugendsozialarbeit mit Maßnahmen bspw. der Schulverwaltung, der Bundesagentur für Arbeit und von Trägern von Ausbildungs- oder Beschäftigungsangeboten

## Probleme und Strategien

- Unzureichende Umsetzung der Koordinierungsaufgaben aufgrund von
  - ✓ wechselseitigen Vorbehalten der Fachkräfte untereinander
  - ✓ mangelndem Wissen über Aufgaben anderer Institutionen
  - ✓ fehlenden Instrumenten und Verfahren zur Abstimmung
  - ✓ Unsicherheiten über Datenschutzfragen
- Teilweise Verfahrensregelungen / Checklisten auf lokaler Ebene zur Konkretisierung und Umsetzung der Koordinierungsaufgaben

# Negative Koordinierung

- § 10 III SGB VIII: Leistungen der Jugendhilfe nach dem SGB VIII gelten grundsätzlich als vorrangig vor den Leistungen nach dem SGB II
- Mehrere Ausnahmen, bspw. unverzügliche Vermittlung in Ausbildung oder Arbeit von erwerbsfähigen SGB-II-Antragstellern unter 25 Jahren ( § 3 II SGB II)
- Zumutbarkeitsregelungen ( § 10 I SGB II): Keine Arbeitsaufnahme bei Kindeswohlgefährdung (keine Pflicht für U3-Eltern)

## Probleme und Strategien

- Konflikte werden nicht gelöst / Personen und Fallbearbeitung verbleiben in unterschiedlichen institutionellen Kontexten:
  - Vorrang der Vermittlung in Arbeit oder Ausbildung vor Angeboten der Jugendsozialarbeit wird als Einschränkung der pädagogischen Handlungsmöglichkeiten der Jugendsozialarbeit wahrgenommen.
  - Jugendsozialarbeit: Prinzip der Freiwilligkeit; SGB II: Fördern und Fordern; Sanktionen
  - Anreiz für Nicht-Vermittlung von Erziehenden

# Interventionen / Rufen nach anderen Politikfeldern

- § 10 I Nr. 3 SGB II: Erwerbsfähigen Erziehenden soll vorrangig ein Platz zur Tagesbetreuung des Kindes angeboten
- § 16a SGB II („Kommunale Eingliederungsleistungen“): Leistungen zur „Verwirklichung einer ganzheitlichen und umfassenden Betreuung und Unterstützung bei der Eingliederung in Arbeit“ – bspw. Kinderbetreuung, Schuldnerberatung, psychosoziale Beratung, Suchtberatung  
-> Kommunale Leistungen, die durch das Jobcenter gewährt werden, um bei der Eingliederung in Arbeit eine Leistung aus einer Hand zu bieten

## Probleme und Strategien

- Konkurrenz um knappe Plätze der Kinderbetreuung führt dazu, dass vielfach vorrangig Erwerbstätigen Plätze angeboten werden („Rufen“ wird überhört)
- Auseinandersetzungen um die Anwendung des § 16a vor allem im Hinblick auf Kinderbetreuung (Kompetenz für bzw. Pflicht zur Organisation, Finanzierung und Leistungsgewährung); nur in wenigen Kommunen praktikable Verfahrensregelungen

# Herausforderungen für die Verwaltung

- Angesichts der Komplexität von individuellen Lebenslagen wird ein Bedarf an Kooperation zwischen Verwaltungen formuliert und an diese herangetragen.
- Kooperation wird vielfach über Gesetze und (Förder-)Programme initiiert, deren Implementierung dezentral erfolgt und durch die örtlichen Verwaltungen gesteuert wird.
- Verwaltungen sind dabei eigenständige Akteure in Netzwerken.
- Verwaltungen müssen Wissensbestände aus anderen Politikfeldern in ihr System integrieren.
- In den Gesetzen enthaltene Kooperationsanforderungen bedürfen der Konkretisierung und Ausgestaltung durch die örtlichen Verwaltungen.
- Die Implementierung von Kooperation erfordert die aktive Einbindung der operativen Ebene.

# Politische Legitimation von Kooperation

- Die gesetzlichen Regelungen reichen zur Förderung der angestrebten Kooperation nicht aus und enthalten teilweise sogar Konfliktpotenziale (negative Koordinierung / Rufen nach anderen Politikfeldern).
- Institutionelle und professionelle Barrieren führen teilweise dazu, dass in Gesetzen enthaltene Kooperationsanforderungen nicht umgesetzt werden.
- Konflikte werden nicht politisch entschieden, sondern zwischen Verwaltungen verhandelt.
- Kooperation erfolgt teilweise in höherer Intensität und in mehr Fallkonstellationen, als dies gesetzlich vorgesehen ist.
- Die Ausgestaltung der Kooperation erfolgt – sehr unterschiedlich – vor Ort.
- Ein ganzheitliches und institutionenübergreifendes Fallmanagement wird, wenn es realisiert wird, durch Vereinbarungen zwischen Verwaltungen gestaltet. Die Legitimität wird dabei nicht politisch diskutiert.

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**