

Vernetzung vor Ort – Wissenschaftliche Ansätze zum Management von Schnittstellen

Prof. Dr. Sybille Stöbe-Blossey

14. November 2018

Kommunale Integrationszentren – Landesweite Koordinierungsstelle
Querschnittstagung 2018, Gelsenkirchen

- 1 Schnittstellen als Problem für die Bearbeitung von Querschnittsaufgaben
- 2 Strukturen von Schnittstellen als Herausforderung für Querschnittspolitik
- 3 Lokale Prozesse: Koordinationsmechanismen bei der Bearbeitung von Schnittstellen

Beispiele aus dem Projekt

Kooperation von Akteuren vorbeugender Sozialpolitik
Eine Analyse am Beispiel der Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge



Förderung 09/2016 – 08/2018

- **Schnittstellen als Problem für die Bearbeitung von Querschnittsaufgaben**

- **Komplexe Probleme** erfordern **komplexe Lösungen**, die die Fachkompetenz von verschiedenen Institutionen und somit Beiträge aus unterschiedlichen Politikfeldern verbinden.
- **Integration** berührt zahlreiche Politikfelder und gilt als Beispiel für eine besonders komplexe **Querschnittsaufgabe**.
- Politik und Verwaltung in Deutschland sind gekennzeichnet durch eine besonders **hohe sektorale Differenzierung in Politikfelder** mit unterschiedlichen Governance-Strukturen (bspw. Sozialgesetzbuch I – XII, Bildung in unterschiedlichen Lebensphasen) und durch differenzierte Zuständigkeitsverteilungen im **Mehrebenensystem** (Bund, Länder, Kommune).
 - **Schnittstellen** zwischen unterschiedlichen Institutionen
 - **Problemlösung** erfordert **Kooperation** an Schnittstellen
 - **Querschnittspolitik** soll diese Kooperation fördern
 - Grundlage: **Schnittstellen verstehen!**

Die Bedeutung von Governance-Strukturen für die Bearbeitung von Schnittstellen – Ausgangslage

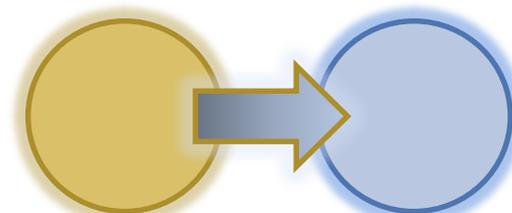
- **Probleme** bei der Bearbeitung von Schnittstellen können entstehen, wenn die **Governance-Strukturen** bei den Akteuren zu **Interessenlagen** führen, die einer Kooperation entgegen stehen.
- Akteure haben ein Interesse an der **Stabilität der eigenen Organisation**. Daraus können sich Fehlanreize ergeben, bspw.
 - sich auf die Bearbeitung von **Kernaufgaben** und die Beachtung der **Kernziele** der Institution zu konzentrieren,
 - aus **fiskalischen oder zeitlichen Gründen** die Zuständigkeit für Problemlösungen abzulehnen,
 - **Anforderungen** aus anderen Feldern **abzuwehren**.
- Die Governance-Strukturen stellen **Rahmenbedingungen** für das Handeln der Akteure dar, determinieren es aber nicht vollständig.
 - **Strukturen verstehen**,
 - **Prozesse gestalten**.

- **Strukturen von Schnittstellen als Herausforderung für Querschnittspolitik**

- **Transition**

(Zuständigkeitswechsel durch biografische Übergänge und/oder Wechsel im Rechtsstatus)

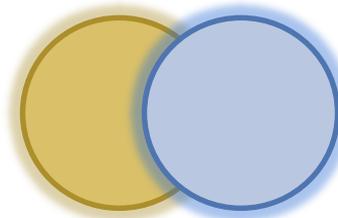
Risiko: Lücken / Brüche in der Förderung



- **Interferenz („overlap“)**

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

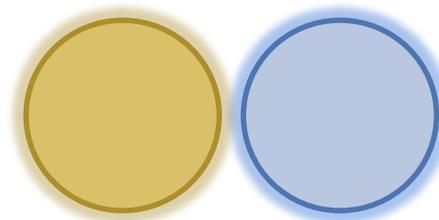
Risiko: Konflikte / mangelnde Ausschöpfung von Synergiepotenzialen



- **Diffusion („underlap“)**

(„Querschnittsaufgabe“; verteilte, nicht eindeutig zugeordnete Zuständigkeiten; Thema ist für keine Institution Kernaufgabe)

Risiko: Vernachlässigung der Ziele



- **Transition**

Bildungsübergänge (Kita, Grundschule, weiterführende Schule, Berufsbildung, ...)

Rechtskreiswechsel (Asylverfahren, Volljährigkeit)

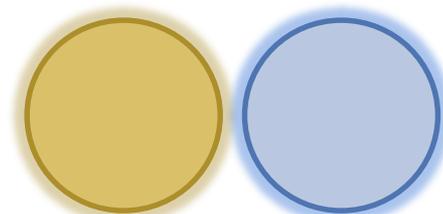
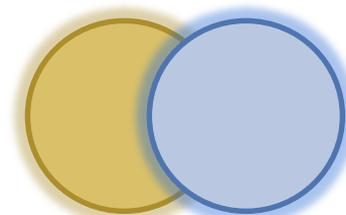
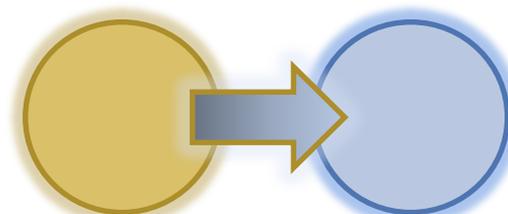
- **Interferenz („overlap“)**

Überschneidung von Zuständigkeiten bspw. bei der Begleitung von Jugendlichen in schwierigen Lebenssituationen (steigende Komplexität im Verlauf des Bildungsweges);

Zeitgleiche Zuständigkeit von Ausländerbehörde und Institutionen aus Bildung, Jugendhilfe, Arbeitsmarkt

- **Diffusion („underlap“)**

Integration als Ziel, das von unterschiedlichen Akteuren beachtet werden muss



Beispiel: Übergang in Ausbildung und Beruf für junge Flüchtlinge

Transition: Überlagerung von mehreren Übergängen

- Übergang Schule → Berufsbildung → Arbeitsmarkt
- Rechtskreiswechsel SGB III/II im Asylverfahren
- Beendigung der Jugendhilfe (Volljährigkeit / junge Erwachsene)

Interferenz (1): Verankerung der Leistungen in mehreren (**sozial- UND bildungspolitischen**) Politikfeldern

- **Jugendhilfe:** Jugendsozialarbeit / Jugendberufshilfe (§ 13 SGB VIII); evt. Hilfen zur Erziehung (§ § 27-35 SGB VIII) (**Kommune**)
- **Schulsystem:** allgemeine Berufsorientierung Sekundarstufe I, Bildungsgänge der Berufskollegs (**Land**)
- **Arbeitsmarkt:** Arbeitsagentur: Berufsberatung, Ausbildungsvermittlung, Maßnahmen zur Berufsvorbereitung (SGB III); Jobcenter: Fallmanagement für Jugendliche aus SGB-II-Bedarfsgemeinschaften (**Bund**)

Interferenz (2): Integrations- versus Migrationspolitik (ausländerrechtliche Rahmenbedingungen)

Diffusion: Integration als übergreifendes Ziel

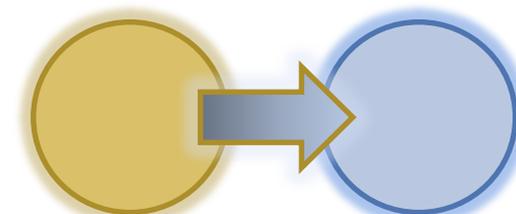
Übergang Schule-Ausbildung für jugendliche Flüchtlinge: Beteiligte Akteure



- **Transition**

Verfahren entwickeln und installieren

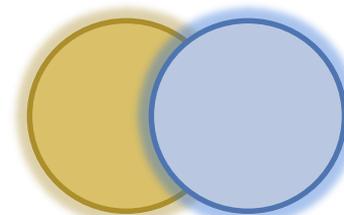
- zur Vorbereitung / Begleitung von Übergängen
- zur Überleitung an andere Institutionen



- **Interferenz („overlap“)**

Zwischen beteiligten Akteuren

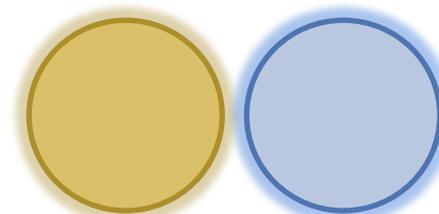
- Prozesse moderieren
- Wissen und Vertrauen aufbauen
- Verknüpfung von Fördermaßnahmen fördern



- **Diffusion („underlap“)**

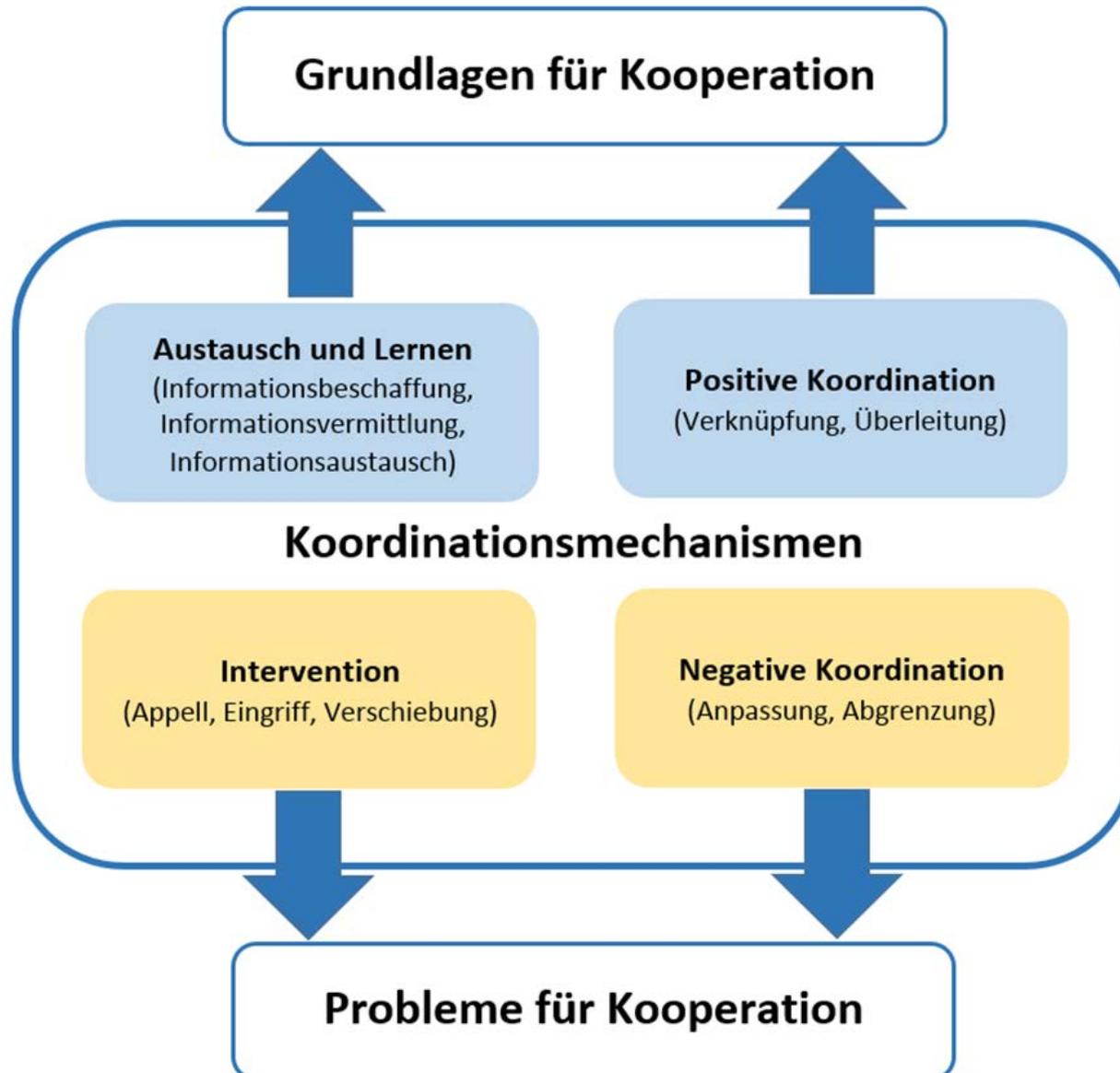
In verschiedenen Feldern

- für Querschnittsaufgaben sensibilisieren
- die Beachtung von Querschnittsaufgaben fördern



KI: Querschnittspolitik als Kernaufgabe einer Institution

- **Lokale Prozesse: Koordinationsmechanismen bei der Bearbeitung von Schnittstellen**



Hohe Bedeutung von Informationsbeschaffung, -vermittlung, -austausch aufgrund von **fehlendem wechselseitigen Wissen der Akteure** in komplexen Strukturen

- **Aufenthaltsrecht** (Asylstatus, Auswirkungen auf Möglichkeiten der Arbeitsmarktintegration, ...)
- Aufgabenverteilung zwischen JC und AA (SGB II/III) – und lokal unterschiedliche Strukturen in der **Arbeitsverwaltung**
 - JC: Optionskommune oder gemeinsame Einrichtung
 - Betreuung jugendlicher Flüchtlinge: IP oder Jugendberufsagentur
„Manchmal sind die Zuständigkeiten nicht ganz klar!“ (JH)
- lokal unterschiedliche Aufgabenverteilung **in der Jugendhilfe** zwischen Jugendamt und freien Trägern
„Was Jugendhilfe macht, weiß ich nicht.“ (JC)
- lokal unterschiedliche Zuständigkeiten für **Beratung / Schulzuweisung** jugendlicher Geflüchteter – KI, RBB, SV, spezielle Stellen in kreisangehörigen Kommunen, ...
- Angebotsspektrum von **Berufskollegs** und Möglichkeiten aufeinander aufbauender Bildungsgänge / Schulabschlüsse

- Mechanismen sind in unterschiedlichen Gesetzen vorgesehen; Umsetzung erfolgt auf lokaler Ebene (oder auch nicht)
- **Gremien / Arbeitskreise** haben hohe Bedeutung

Rolle der Vernetzungsinstitutionen:

- *„Aber eben auch, wenn sich, sagen wir mal, eine Problemstellung häufiger darstellt, dass wir dann versuchen, hier in der Verwaltung, Ausländerbehörde oder was auch immer, weitere Informationen herbeizuholen. Und bei der BA sind wir ganz eng im Austausch.“ (KI)*
 - *„Wir übersetzen ganz oft das System des Einen und erklären es dem Anderen. Das heißt, eine Arbeitsagentur, (...) der erklären wir erst mal, wie Schule organisatorisch funktioniert. Weil die das in der Regel auch nicht wissen. Der Schule erklären wir aber, warum eine Agentur (...) darauf angewiesen ist, dass die Bleibeperspektive mit eine Rolle spielt.“ (RBB)*
- **Aufbau von Wissen und Vertrauen**

Intervention: Verschiebung, Eingriff, Appell

- **Verschiebung:** erfolgt zum Teil zwischen Bildungsgängen der BKs und Maßnahmen der Arbeitsverwaltung – begründet weniger durch den Bedarf der jungen Menschen als durch institutionelle Interessen (gesetzlich und lokal)
- **Eingriff:** ist ohne rechtliche Grundlage kaum zu realisieren – Beispiele: KI können bei Schulzuweisung von Flüchtlingen in der Regel beraten und Vorschläge machen, aber keine integrationsförderliche Zuweisung durchsetzen; Angebote zur interkulturellen Fortbildung können angenommen werden oder auch nicht; integrationshemmende Strukturen im Schulsystem (bspw. Anerkennungsverfahren) können nicht beeinflusst werden, ...
- Hohe Bedeutung von **Appellen** – und von Strategien, die dazu führen, dass Appelle gehört werden:
 - *„Nur Querschnitt geht nicht, wir bringen uns mit der Schülerberatung ins Geschäft.“ (KI)*
 - *„Wir sind keine weisungsbefugte, übergeordnete Instanz. Sondern wir sind eine unterstützende, eine administrativ unterstützende Kreisverwaltung.“ (KI)*

Beachtung von Kompetenzabgrenzungen und von Restriktionen aus anderen Feldern

- **Anpassung:** Handlung im Rahmen der Restriktionen, die sich aus anderen Feldern ergeben, ggf. unter Vernachlässigung der eigenen Ziele; erfolgt bspw. bei der Vermittlung in Ausbildung – BK / AV / JH müssen aufenthaltsrechtliche Restriktionen beachten (Ausschöpfung von Handlungsspielräumen?)
- **Abgrenzung:** Nutzung der eigenen Kompetenzen ohne Abstimmung mit anderen
 - *„Als sie 18 war, hat das Jobcenter ihr gesagt, dass sie auch woanders zum Sprachkurs gehen kann. Wir haben gesagt, nein, mach hier Deinen Schulabschluss. Und dann war sie weg.“ (BK)*
 - *„Die Berufskollegs behalten viel zu viele in ihren Bildungsgängen.“ (AA)*
 - *„Die Arbeitsverwaltung schickt die Jugendlichen lieber in ihre eigenen Maßnahmen als zu uns!“ (BK)*
- **Konfliktfelder / Strukturelle Hemmnisse für Kooperation**

- *„Bisher haben wir da auch immer eine Einigung gefunden mit Agentur für Arbeit und Jobcenter, also ich kenne jetzt keinen von unseren Flüchtlingen, die gesagt haben, ich bin da in was hineingeraten, was ich irgendwie gar nicht wollte.“ (JA)*
 - *„Ich bin halt natürlich froh, dass die da nicht nur von mir betreut werden, sondern auch von jemandem vom Jugendamt.“ (IP)*
 - *„Der Jugendmigrationsdienst, die helfen bei so vielen Sachen, und da sind die Jugendlichen so gut aufgehoben. Mit denen arbeite ich immer gern zusammen.“ (IP)*
 - *„Das ist gut, wenn die Arbeitsverwaltung bei uns im Haus berät.“ (BK)*
 - *„Ohne Sozialarbeit ginge hier gar nichts.“ (BK)*
 - *„Ich bin froh, wenn Jugendhilfe dabei ist – dann haben wir Ansprechpartner, die sich auskennen.“ (BK)*
- **Hoher Problemdruck als Opportunitätsfenster auf dem Weg von negativer zu positiver Koordination**

Positive Koordination: Verknüpfung und aktive Überleitung

- **Verknüpfung:** gemeinsame Planung von Maßnahmen / Abstimmung bei der Bearbeitung von Fällen
- **Überleitung:** Kommunikation zwischen den „abgebenden“ und „aufnehmenden“ Akteuren
- Häufig informelle Kooperation („Ich rufe dann bei X. an.“)
- Systematische Formen der Verknüpfung sind seltener
 - gemeinsame Fortbildungen und Hospitationen zum Aufbau von Kontakten zwischen den beteiligten Fachkräften
 - Ablaufdiagramme für bestimmte Fallkonstellationen, Verfahrensregelungen, Checklisten
 - Übergangskonferenzen / gemeinsame Hilfeplanforen
 - Dokumentation von Übergängen

- **Austausch und Lernen:**
 - Informationsbeschaffung, -vermittlung, -austausch organisieren,
 - Strukturen aufbauen
- **Intervention:**
 - Appell als zentrales Instrument;
 - Anreize schaffen, damit Akteure Appelle aufgreifen
- **Negative Koordination:**
 - Vorteile / potenzielle Synergieeffekte von Kooperation aufzeigen,
 - Kommunikation initiieren
- **Positive Koordination:**
 - gute Praxis systematisieren,
 - zu nachhaltiger Verankerung beitragen

Auftakt für ein erweitertes Management von Querschnittsaufgaben: Start in der eigenen Organisation

„Warum wollen wir kooperieren?“

Beispiel: „Wir wollen (geflüchtete) Jugendliche dabei unterstützen, individuelle Bildungs- und Berufswege zu finden, die ihren Potenzialen entsprechen.“

„Was können wir einbringen?“

Doppelfunktion:
„sich der eigenen Stärken bewusst werden“ und „Bereitschaft zu Vorleistungen signalisieren“

„Wie können wir dies den Partnern gegenüber kommunizieren?“

Perspektivübernahme und aktive Informationspolitik

„Was wünschen wir uns von den Partnern?“

je konkreter, desto besser!

„Was haben wir schon, was brauchen wir noch?“

Bestandsaufnahme und Planung konkreter Schritte

FGW-Studie

Karola Köhling und Sybille Stöbe-Blossey
unter Mitarbeit von Philipp Hackstein

Kooperation von Akteuren vorbeugender Sozial-politik Eine Analyse am Beispiel der Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge

<http://www.fgw-nrw.de/publikationen/publikationen-des-fgw/publikationen-des-fgw-studien/news/kooperation-von-akteuren-vorbeugender-sozialpolitik-eine-analyse-am-beispiel-der-berufsorientierun-1.html>

Dr. Karola Köhling / Prof. Dr. Sybille Stöbe-Blossey

Forschungsabteilung Bildung und Erziehung im Strukturwandel (BEST)

Universität Duisburg-Essen, Institut Arbeit und Qualifikation,

Gebäude LE, 47048 Duisburg

Fon: +49-203-379-1839/-1805

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