

Schnittstellen in der Sozialpolitik

Eine Analyse am Beispiel der Einrichtung von Jugendberufsagenturen

Marina Ruth
Großstadtnetzwerktreffen der
Transferagentur für Großstädte
Augsburg, 26.06.2019

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales



Fördernetzwerk
Interdisziplinäre
Sozialpolitikforschung

- 1) Schnittstellen in der Sozialpolitik: Die Studie des IAQ
- 2) Das Konzept „Jugendberufsagentur“
- 3) Blick auf die drei Rechtskreise
- 4) Übergeordnete Aspekte in Jugendberufsagenturen
- 5) Drei Modelle der Zusammenarbeit
- 6) Herausforderungen in der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit
- 7) Gelingensfaktoren in der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit
- 8) Fazit

- Projekt „**Schnittstellen in der Sozialpolitik**: Differenzierung und Integration in der Absicherung sozialer Risiken“ (SoPoDI) am Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen, gefördert durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) / Fördernetzwerk Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung (FIS)
- Teilprojekt zu Exklusionsrisiken von Jugendlichen in schwierigen Lebenssituationen im **Übergang von der Schule in Ausbildung und Beruf**
- Am Beispiel der **Einrichtung von Jugendberufsagenturen** werden sowohl **Schnittstellenprobleme** als auch **Lösungspotenziale** besonders deutlich.
- 27 leitfadengestützte **Experteninterviews** in 20 Kommunen in den Bereichen des SGB II, III und VIII

- **„Arbeitsbündnis Jugend und Beruf“** seit 2010 gefördert durch die Bundesagentur für Arbeit, das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Deutscher Verein, Kommunale Spitzenverbände, Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen... (BA 2018: 18)

...zur Verbesserung des Übergangs von der Schule in Ausbildung und Beruf durch **Transparenz über den Informationsaustausch** sowie **harmonisierte Abläufe und Maßnahmen**, bis hin zu einem **One-Stop-Government** mit dem Zusammenschluss unterschiedlicher Dienstleistungen unter einem Dach. (Hagemann / Ruth 2019: 2)
- Der **Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD von 2013** forderte eine systematische Aufarbeitung und verbesserte Verzahnung von Schnittstellen zwischen den Sozialgesetzbüchern (Koalitionsvertrag CDU / CSU / SPD 2013: 74f)
 - **Ziel: Flächendeckende Einführung von Jugendberufsagenturen**

- Als wesentliche Akteure werden **Jobcenter** (SGB II), **Agenturen für Arbeit** (SGB III) und **Jugendämter** (SGB VIII) definiert.
- Es gab weder Gesetze noch Förderprogramme für den Aufbau einer Jugendberufsagentur...
...unter dem Begriff „Jugendberufsagentur“ werden daher **unterschiedliche Formen der Kooperation** der Sozialleistungsträger subsumiert, die je nach **regionalen Gegebenheiten** unterschiedlich konkretisiert werden.
→ **Entstehung von lokal sehr unterschiedlich gestalteten Jugendberufsagenturen**
- Stand Januar 2017: bundesweit 289 Standorte (BA 2018: 5); keine systematische Forschung / wissenschaftliche Begleitung zur Umsetzung des Konzepts

Rechtskreis	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	Jugendhilfe	Förderung der individuellen und sozialen Entwicklung junger Menschen	Individuelle Entwicklung und soziale Integration

- Rechtskreis: SGB II
- Agierende Organisation: Jobcenter
- Zentrales Handlungsziel: **Grundsicherung, Beendigung von Erwerbslosigkeit**

Die Grundsicherung ist darauf auszurichten, dass „1. durch eine Erwerbstätigkeit Hilfebedürftigkeit vermieden oder beseitigt, die Dauer der Hilfebedürftigkeit verkürzt oder der Umfang der Hilfebedürftigkeit verringert wird, [...] 6. Anreize zur Aufnahme und Ausübung einer Erwerbstätigkeit geschaffen und aufrechterhalten werden.“ (SGB II § 1)

- Verständnis von Integration: **Erwerbsintegration**

- Rechtskreis: SGB III
- Agierende Organisation: Agentur für Arbeit
- Zentrales Handlungsziel: Vermeidung von Arbeitslosigkeit, Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt
- „(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 Arbeitsförderung soll dazu beitragen, dass ein hoher Beschäftigungsstand erreicht und die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert wird.“ (SGB III § 1)
- Verständnis von Integration: Nachhaltige und hochwertige Beschäftigung

- Rechtskreis: SGB VIII
- Agierende Organisation: Jugendhilfe
- Zentrales Handlungsziel: Förderung der individuellen und sozialen Entwicklung junger Menschen

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

(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.“ (SGB VIII § 1)

- Verständnis von Integration: Individuelle Entwicklung und soziale Integration

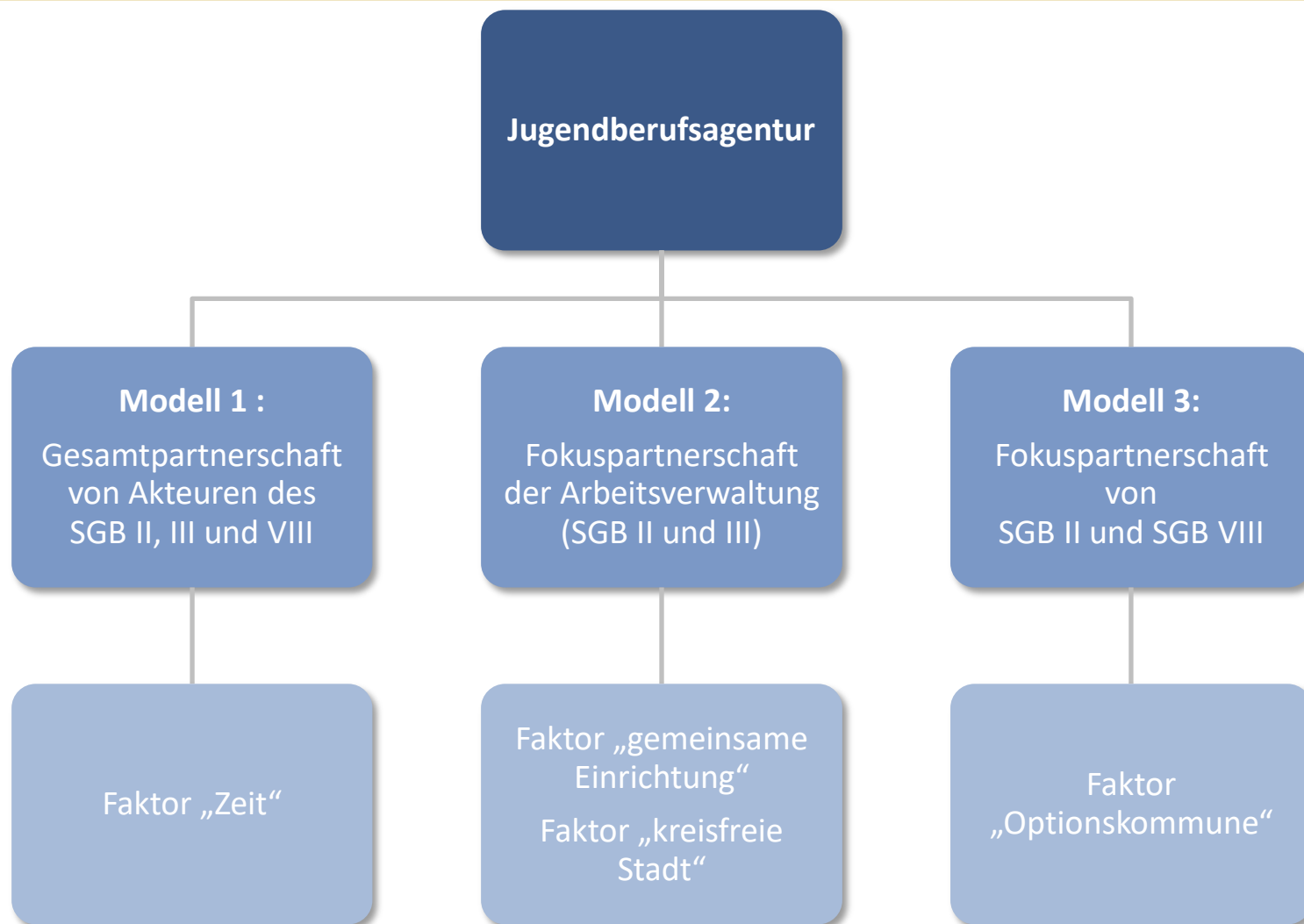
- Letztlich handelt es sich bei den Handlungszielen um **komplementäre Teilziele**, die einem übergeordneten Ziel dienen:
 - **Die Vermittlung von sozialer und beruflicher Kompetenz als Basis für die nachhaltige Integration von Jugendlichen in Gesellschaft und Arbeitsmarkt.**
- In den drei Rechtskreisen des SGB II, III und VIII werden allerdings **unterschiedliche Schwerpunkte** gesetzt, und kurzfristig unterscheiden sich die jeweiligen Prioritäten, Handlungslogiken und Instrumente teilweise deutlich voneinander.
 - **Gefahr von Zielkonflikten in der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit und von mangelnder Abstimmung bei der Förderung von Jugendlichen**

- **Rolle der Kommune:** nicht einheitlich, unterschiedlich stark in die Jugendberufsagentur eingebunden mit unterschiedlichen Aufgaben
 - Akteure: bspw. **Jugendamt, kommunales Jobcenter, Kommunalverwaltung** (versch. Abteilungen / Dezernate), ...
 - Aufgaben: Fallbearbeitung (**Jugendamt, kommunales Jobcenter**), Mitwirkung auf der Steuerungsebene (Kommunalverwaltung)
- **Rolle der Koordinierung:** innerhalb von Jugendberufsagenturen bleibt eine **Koordinierungsstelle die Ausnahme**, Wunsch nach Koordinierung wird von einigen Befragten geäußert, Koordinierung wird wahrscheinlich zum Teil durch Formate auf der Steuerungsebene von Jugendberufsagenturen (bspw. Lenkungs-/Steuerungsrunden) übernommen

- Eine **Kooperationsvereinbarung** zwischen den drei Rechtskreisen bildet in den meisten Fällen die Grundlage der Jugendberufsagentur.
- Die Kooperationsvereinbarung spiegelt jedoch die „reale“ **Zusammenarbeit** nicht unbedingt wider.
- In der Analyse zeigen sich **3 Modelle von Jugendberufsagenturen** auf Basis...
 - der **organisationalen Ausgestaltung** der Jugendberufsagentur: Teamstärken, zeitlicher Umfang der Anwesenheiten einzelner Rechtskreise, etc.
 - der **Konstellation der geführten Interviews**: Ein Termin für alle Rechtskreise, Arbeitsverwaltung getrennt von der Jugendhilfe, jeder Rechtskreis einzeln, etc.
 - von **Äußerungen über die Zusammenarbeit** durch die Befragten



- **Faktor „Räumliche Organisation“:** virtuelle Kooperation ohne räumliche Nähe (Bezug: Kreis, kreisangehörige Kommune), alle Akteure unter einem Dach, Sprechstunden in Gebäuden eines anderen Rechtskreises (insbesondere JH), mehrere Standorte innerhalb einer Stadt oder innerhalb eines Kreises
- **Faktor „kreisfreie Stadt“ / Faktor „Kreis, kreisangehörige Kommune“:** unterschiedliche Voraussetzungen durch lokale Gegebenheiten - kurze Wege und zentrale Zuständigkeiten in kreisfreien Städten / lange Wege und verteilte Zuständigkeiten in Kreisen
- **Faktor „gemeinsame Einrichtung“ / Faktor „Optionskommune“:** enge Verbindung von AA und JC bei gemeinsamen Einrichtungen, zusammen genutztes EDV-System / enge Verbindung von JC und JH in Optionskommunen (zwei kommunale Dienststellen)
- **Faktor „Zeit“:** Dauer der Kooperation



- Schnittstellen innerhalb der Arbeitsverwaltung:
 - **Übergänge aus dem SGB II** (bspw. durch ein Ende des Leistungsbezuges der Eltern von Jugendlichen in Bedarfsgemeinschaften)

„Dann sind die nicht mehr unsere Kunden. Und 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 X zu optimieren.“ (JC)

„Also wenn er [der Jugendliche] wirklich zur Bedarfsgemeinschaft gehörte und nicht in der Lage ist [...] selber eine Bedarfsgemeinschaft zu gründen, dann, ja, weiß ich nicht, wo er ableibt. [...] Also wenn er Glück hat und er mitspielt, ja, dann ist auf jeden Fall die Berufsberatung dran.“ (JC)

- Schnittstellen innerhalb der Arbeitsverwaltung:

➤ Nahtstelle zwischen Zwang (SGB II) und Freiwilligkeit (SGB III)

„Das andere, was manchmal ein bisschen schwierig ist, beim Jobcenter: die Jugendlichen müssen kommen. Da ist die Beziehung etwas anders. Wenn die nicht kommen, haben die Kollegen die Möglichkeit, Gelder einzustellen bei den Eltern. Das haben wir natürlich nicht hier bei uns, weil das ein freiwilliges Angebot ist. Da kommt es manchmal auch so zu Diskrepanzen. Sagen wir es mal so. Wann darf ich irgendwo freiwillig hingehen und wann muss ich kommen. Das ist für die Jugendlichen auch / die verstehen das auch nicht. Also diese Teilung, was das überhaupt soll. Das sind die Leute von der Behörde, so ungefähr. [...] Die wollen beraten werden und nicht wissen, wer jetzt von der Zuständigkeit her dran ist.“ (AA)

„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 Ansprachen 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)

- Schnittstellen innerhalb der Jugendhilfe
 - **Großstädte mit ausdifferenzierten Strukturen und/oder einer sozialraumorientierten Jugendhilfe**

„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“ (JBH)

„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.“ (JBH)

„Und wir haben klar gesagt, wir haben elf Außenstellen oder zehn Außenstellen, eine ist Spezial, da ist der Fall für einen Kollegen, der ist zuständig, auch für die ganze Leistungsgewährung, Fallführung und so weiter. Das heißt, wir haben sozialräumlich und dezentrales System der Fallbearbeitung, [...] da kann keiner alleine entscheiden, wir machen da jetzt mal eben eine Hilfe sowieso.“ (JA)

- Unterschiedliche Handlungslogiken, Profession(skultur)en, Leitbilder

➤ Zielkonflikte zwischen Rechtskreisen

„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 [...] da gab es in Einzelfällen durchaus Streitpunkte“ (JC)

„Die [Mitarbeiter_innen der Jugendhilfe] hatten schon Bedenken, Jugendliche her zu schicken, weil sie sagen, ja, wer dann hier ist, kann ja gegebenenfalls auch eine Sanktion bekommen.“ (JC)

- Unterschiedliche Handlungslogiken, Profession(skultur)en, Leitbilder

➤ Fehlendes Verständnis

„Ich sage mal ein bisschen salopp formuliert, da gab es die Vorstellung [vom Jobcenter]: wir sehen, da ist ein Jugendlicher, der hat soziale oder der hat irgendwie Probleme. Den schicke ich jetzt rüber zu den Kollegen vom ASD und die entscheiden sofort, der kriegt jetzt eine Hilfe, weiß ich nicht, ambulant oder irgendeine Unterstützung.“ (JA)

➤ Unwissenheit

„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)

- Datenschutz, unterschiedliche EDV-Systeme
 - **erschwerter Informationsaustausch** auf Fallebene

„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)

„Also in der Form, wie ich es gerade erklärt hatte, mit dem Weg der Einschreitung gar nicht, also diese Möglichkeit über das Fachprogramm haben wir einfach nicht, weil nur die Agentur und das Jobcenter so vernetzt sind über die Technik.“ (JC)

- Ermöglichen von rechtskreisübergreifendem Austausch und Abstimmung auf Steuerungsebene *und* operativer Ebene
 - Formate: Hospitationen, rechtskreisübergreifende Einarbeitung, Arbeitskreise, Austauschrunden, kooperative Fortbildungen, etc.

„Auf Teamleiterenebene treffen wir uns auch einmal im Monat, also auch mit der Stadt [...] und tauschen uns da auch aus. Und auch in Teambesprechungen schauen wir immer, dass sich [...] neue Kollegen vorstellen, oder Projekte vorgestellt werden und dass wir da auch Formate haben, wo wir uns dann, wo die Kollegen sich austauschen.“ (AA)

- Entwicklung von (verbindlichen) Formaten der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit
 - Formate: gemeinsame Fallbesprechungen, Fallkonferenzen, Hilfeplanforen, „warme“ Übergabe, etc.

„Das ist eine warme Übergabe, die stattfindet. Dass wirklich der Jugendliche eben überleitet wird auch mit dem Plan, den man schon geschmiedet hat [...] Da fängt der Jugendliche auch nicht wieder von vorne an, erzählen zu müssen, sondern die Geschichte ist dann schon bekannt.“ (JC)

- Formalisierung von Zusammenarbeit (,die „auf Zuruf“ oder auf dem „kurzen Dienstweg“ entstanden ist)

➤ Formate: Verfahrensregelungen, Schnittstellenpapiere, etc.

„Bei den Hilfeplangesprächen, wenn es um das Thema Verselbstständigung, Ausbildung geht, ist ein Mitarbeiter des Jobcenters dabei. So steht es in der Vereinbarung.“ (JA)

➔ **Entwicklung / Vertiefung von persönlichen Kontakten, Vertrauen, Transparenz**

„Und da merkt man schon in der Zusammenarbeit, dass man dann mehr lernt, also wie tickt die einzelne Behörde, und dass man feststellt, oh wir denken ja doch dann ähnlich, so. Und dann geht das auf einmal viel leichter. [...] Man kommt sich näher.“ (JC)

Was lässt sich aus der Analyse für (rechtskreisübergreifende) Kooperation insgesamt ableiten?

- Gelingende Kooperation braucht Zeit.
- Gelingende Kooperation muss auf allen Ebenen implementiert werden.
- Fragen der Kooperation innerhalb eines Rechtskreises müssen ebenfalls berücksichtigt werden.
- Verbindliche Regelungen zum Umgang mit Schnittstellen schaffen Transparenz.
- Austausch zwischen den Kooperationspartnern schafft Vertrauen.
- Informelle Kooperation einzelner Personen ist ein möglicher Ausgangspunkt für eine gelingende Kooperation auf Ebene der Organisationen.

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!

Kontakt:

Marina Ruth

Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Abteilung „Bildung und Erziehung im Strukturwandel“ (BEST)

Institut Arbeit und Qualifikation, IAQ

Universität Duisburg-Essen

marina.ruth@uni-due.de

 0203 / 379-1817

- **Bundesagentur für Arbeit** (2018): Bericht zum Stand der Umsetzung und Weiterentwicklungsperspektiven. Entwicklungsstand der Jugendberufsagenturen im Bundesgebiet und in den Ländern. Hg. v. Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg (Sachstandsbericht). Online verfügbar unter https://con.arbeitsagentur.de/prod/apok/ct/dam/download/documents/Jugendberufsagenturen-Perspekt_ba029161.pdf, zuletzt geprüft am 24.01.2019.
- **Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD** (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. 18. Legislaturperiode. Berlin.
- **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, 19-2). Online verfügbar unter <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2019/report2019-02.pdf>, zuletzt geprüft am 13.02.2019.