

Schnittstellen in der Sozialpolitik – Ein Analyseraster

Prof. Dr. Sybille Stöbe-Blossey

Duisburg, 24. September 2019

Abschluss-Workshop im Projekt „SoPoDI“:
Schnittstellen in der Sozialpolitik:
Differenzierung und Integration
in der Absicherung sozialer Risiken

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales



Fördernetzwerk
Interdisziplinäre
Sozialpolitikforschung

Ausgangslage: Sozialstaat zwischen Differenzierung und Integration

Der deutsche Sozialstaat ist **sektoral ausdifferenziert** (bspw. SGB I – XII)

- im **Mehrebenen-System** des föderativen Staates und
- in Politikfelder mit **unterschiedlichen Governance-Strukturen**.
- **Mangelnde Verzahnung** von Instrumenten (= „separate Förderstrategien“) als Kernproblem der Sozialpolitik im modernen Wohlfahrtsstaat

Komplexe soziale Risiken erfordern **bedarfsorientierte Lösungen**, die die spezifische **Fachkompetenz** von unterschiedlichen Institutionen und somit **Beiträge aus unterschiedlichen Politikfeldern** integrieren.

- Schnittstellen im komplexen Sozialstaat sind nicht zu vermeiden.
- Die zentrale Herausforderung besteht darin, bei der Arbeit an Schnittstellen am sich aus der **Lebenslage** und den **subjektiven Wünschen** ergebenden **Bedarf des Individuums** orientierte Förderstrategien zu implementieren.
- **Bedarf: Forschung, Wissenschaft-Praxis-Dialog, intersektoraler Austausch**

Zentrales Thema: Analyse von Schnittstellen, Schnittstellenproblemen und der Arbeit an Schnittstellen

- Entwicklung eines **Analyserasters** und vergleichende Anwendung auf zwei Risikosituationen

Theoretische Grundlage: Akteurzentrierter Institutionalismus – Governance-Strukturen setzen **Rahmenbedingungen**, determinieren aber das Handeln der Akteure nicht vollständig

- Beschreibung von **Strukturen** = Basis für empirische Analyse von **Prozessen** (*leitfadengestützte Interviews / qualitative Inhaltsanalyse*)
- „Strukturen verstehen, um Prozesse gestalten zu können“

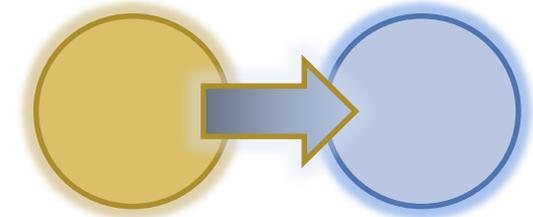
Empirie: Exemplarische Analyse der Risikosituationen „Übergang Schule-Ausbildung“ und „Gefährdete Erwerbsfähigkeit“ (Interviewstudie)

- Agenda des Abschluss-Workshops:
 - Darstellung des Analyserasters anhand der beiden Risikosituationen
 - Vertiefung in themenspezifischen Vorträgen

Transition

Zuständigkeitswechsel durch biografische Übergänge und/oder Wechsel im Rechtsstatus

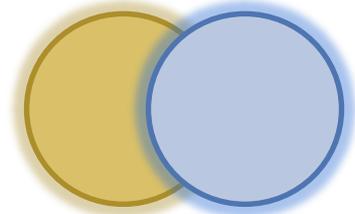
➔ *Problem: Lücken / Brüche in der Förderung*
Bearbeitung: Sukzessive Förderstrategie



Interferenz („overlap“)

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

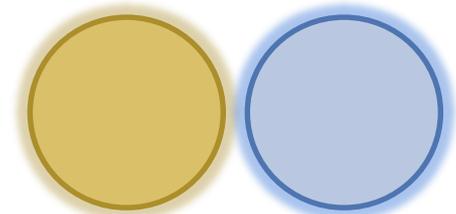
➔ *Problem: Konflikte / Widersprüche in der Förderung*
Bearbeitung: Simultane Förderstrategie



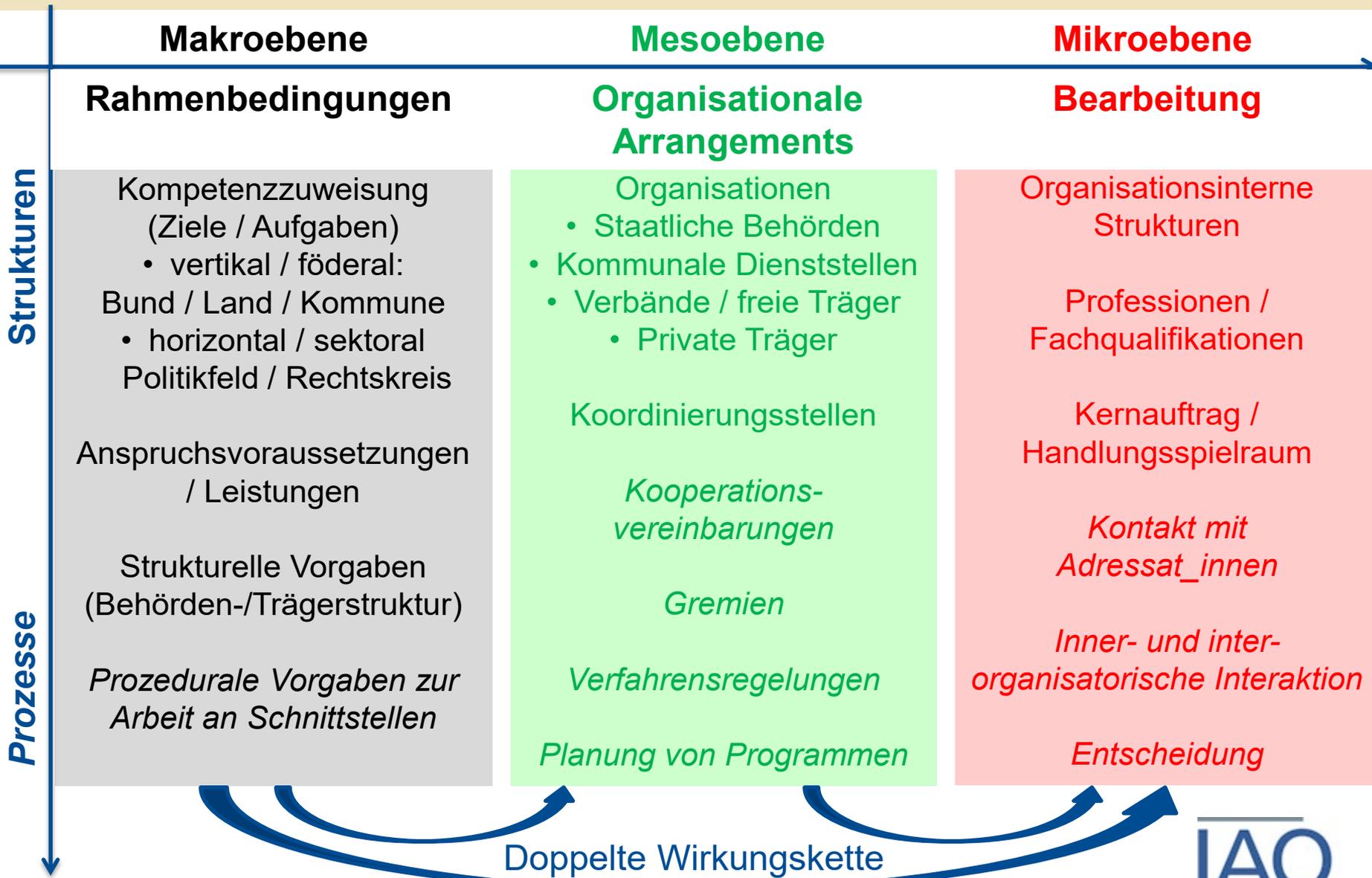
Diffusion („underlap“)

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

➔ *Problem: Vernachlässigung der Ziele*
Bearbeitung: Sensible Förderstrategie



Governance-Strukturen und -Prozesse im Mehrebenen-System – Analyseraster



	Makroebene	Gefährdete Erwerbsfähigkeit – Reha-Bedarf →
Strukturen	<p>Kompetenzzuweisung (Ziele / Aufgaben)</p> <ul style="list-style-type: none">• vertikal / föderal: Bund / Land / Kommune• horizontal / sektoral: Politikfeld / Rechtskreis <p>Anspruchsvoraussetzungen / Leistungen</p>	<p>SGB IX (Bund): Regelung von Leistungen, prozeduralen Vorgaben und Kompetenzzuweisung zu Trägerstrukturen anderer SGB (mit unterschiedlich definierten Zielen) – bspw.</p> <ul style="list-style-type: none">• Medizinische Rehabilitation: GRV, GKV• Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben: GRV, BA• Bei Bedarf: Kombination unterschiedlicher Leistungen (simultan)• Trägerzuständigkeit: sozialversicherungsrechtliche Anspruchsvoraussetzungen maßgeblich (nicht individueller Leistungsbedarf) → Nach Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen: ggf. Transition (= Weiterleitung des Antrags vor Beginn der Förderung auf der Basis prozeduraler Vorgaben)
Prozesse	<p>Strukturelle Vorgaben (Behörden-/ Trägerstruktur)</p> <p><i>Prozedurale Vorgaben zur Arbeit an Schnittstellen</i></p>	<p>→ Klar definierte Anspruchsvoraussetzungen, Leistungen und prozedurale Vorgaben – aber sektoral verteilte Zuständigkeit in der Umsetzung: Diffusion</p> <p>Reform BTHG: Makroebene → simultane Bearbeitung durch prozedurale Vorgaben</p>

Unterschiedliche sektorale Ziele – sensible Förderstrategien in einer Konstellation der Diffusion?

Leistungen zur Teilhabe, um ...

- die „Erwerbsfähigkeit zu erhalten, zu verbessern, herzustellen oder wiederherzustellen [...] Bei der Auswahl der Leistungen sind **Eignung, Neigung, bisherige Tätigkeit sowie Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes angemessen zu berücksichtigen.**“ (§ 112 I/II SGB III; Arbeitsförderung)
 - *Arbeitsmarktpolitische Erwägungen (Beschäftigungsfähigkeit)*
 - *Teilhablesensible Förderung?*
- „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 Erwerbs-leben zu verhindern [...]**“ (§ 9 SGB VI; Rentenversicherung)
 - *Vermeidung von Erwerbsminderungsrente (Erwerbsfähigkeit)*
 - *Arbeitsmarktsensible Förderung?*

Interferenz und Transition: Spezifische Fachkompetenzen in den Politikfeldern Arbeitsmarkt und Jugendhilfe

Makroebene		Übergang Schule-Ausbildung		
Strukturen	Kompetenzzuweisung (Ziele / Aufgaben)		Aufgabe	Ziel
	<ul style="list-style-type: none"> vertikal / föderal: Bund / Land / Kommune horizontal / sektoral: Politikfeld / Rechtskreis 	SGB III (Arbeitsagentur)	<ul style="list-style-type: none"> Berufsberatung Ausbildungsvermittlung Maßnahmen zur Berufsvorbereitung 	<ul style="list-style-type: none"> Entstehung von Arbeitslosigkeit entgegenwirken Ausgleich von Angebot / Nachfrage unterstützen ständige Verbesserung der Beschäftigungsstruktur
	Anspruchsvoraussetzungen / Leistungen	SGB II (Jobcenter)	Fallmanagement für Jugendliche aus SGB-II-Bedarfsgemeinschaften	Vermeidung / Beendigung von Hilfebedürftigkeit durch Erwerbstätigkeit
Prozesse	Strukturelle Vorgaben (Behörden-/Trägerstruktur)	SGB VIII (Jugendamt)	<ul style="list-style-type: none"> begleitende / unterstützende Leistungen Jugendsozialarbeit / Jugendberufshilfe Hilfen zur Erziehung 	<ul style="list-style-type: none"> Förderung der Entwicklung einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit Abbau von Benachteiligung
	<i>Prozedurale Vorgaben zur Arbeit an Schnittstellen</i>	<p>→ Rechtskreiswechsel / Volljährigkeit: Transitionen (während der Förderung)</p> <p>→ Komplementäre Fachkompetenzen und Ziele, aber sektoral unterschiedliche Prioritäten; Freiwilligkeit (SGB III / VIII) vs. Pflicht (SGB II): Interferenz</p>		

Prozedurale Vorgaben (*Beispiele*) – Chancen für simultane Förderstrategien?

- § 3 II SGB II: erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, sind **unverzüglich** nach Antragstellung auf SGB-II-Leistungen nach diesem Buch in eine Ausbildung oder Arbeit zu **vermitteln**
 - *Vorrang vor Angeboten der Jugendhilfe (ohne Abstimmung)*
 - *Kurzfristige schnelle **Entscheidungen** bei Interferenz-Problemen, aber Hemmnis für simultane Strategien*
- § 13 SGB VIII: **Jugendsozialarbeit: Abstimmung der Angebote** der Jugendberufshilfe mit den Maßnahmen bspw. von Schulverwaltung, BA, Trägern von Ausbildungs-/Beschäftigungsangeboten
- § 36 SGB VIII: **Beteiligung** von zuständigen Stellen im **Hilfeplanverfahren**, soweit Maßnahmen der beruflichen **Eingliederung** nötig sind
- § 15 SGB II: **Eingliederungsvereinbarung** soll Leistungen zur Eingliederung in Arbeit, eigene Bemühungen sowie **Anträge für Leistungen Dritter** festlegen
 - *„Weiche“ Aufforderung zur Entwicklung simultaner Strategien*
 - *Aber: Beachtung auf **Meso-** und **Mikroebene**?*

Kooperationsvereinbarungen auf der Mesoebene: Stärkung sukzessiver und simultaner Strategien?

	Mesoebene	Übergang Schule-Ausbildung
Strukturen	Organisationen	AM: 2 Organisationen: Arbeitsagentur: nachgeordnete Behörde; Jobcenter: kommunale Dienststelle oder gemeinsame Einrichtung (Bundesrecht); verbandliche und private Maßnahmeträger (Ausschreibungsverfahren)
	• Staatliche Behörden	JH: Jugendamt: SGB VIII = Rahmengesetz; Gestaltungsfunktion der Kommune; hoher Handlungsspielraum kommunaler Dienststellen; Subsidiaritätsprinzip (freie Träger)
	• Kommunale Dienststellen	→ bei Anspruchsvoraussetzungen und Leistungen sektoral unterschiedlich hohe Gestaltungsspielräume
	• Verbände / freie Träger	→ große lokale Unterschiede
	• Private Träger	→ lokale Passung von Maßnahmen als Konfliktfeld
Prozesse	Koordinierungsstellen	Wirtschaft / Kammern / Schulen als weitere zentrale Partner
	<i>Kooperationsvereinbarungen</i>	→ oft eher separate Förderstrategien
	<i>Gremien</i>	→ Programme zur Berufsorientierung: lokale Koordinierung als Strategie (Planung von Programmen)
	<i>Verfahrensregelungen</i>	Reformkonzept „Jugendberufsagentur“ (BMAS / BA): Mesoebene
	<i>Planung von Programmen</i>	→ sukzessive / simultane Bearbeitung durch lokale Kooperationsvereinbarungen

Stärkung simultaner / sukzessiver Strategien auf **Meso-**ebene; **Qualifikation** als Problem für sensible Strategien

		Gefährdete Erwerbsfähigkeit – Reha-Bedarf
Strukturen	<p>Mikroebene</p> <p>Organisationsinterne Strukturen</p> <p>Professionen / Fachqualifikationen</p> <p>Kernauftrag / Handlungsspielraum</p> <p>Kontakt mit Adressat_innen</p> <p>Inner- und interorganisatorische Interaktion</p> <p>Entscheidung</p>	<p><i>GRV-Interview:</i> früher organisationsinterne Aufteilung nach Versicherungsnummern, jetzt nach Regionen</p> <p>→ persönliche Kontakte erleichtern interorganisatorische Interaktion:</p> <p><i>„Und dann kam er [der AOK-Leiter] mit einer Packung Fällen, und dann sind wir die geschwind durchgegangen.“</i></p> <p>→ Absprachen bei Kombination von Leistungen und Transitionen</p> <p>→ Konkretisierung prozeduraler Vorgaben auf Mesoebene</p> <p><i>AA-Interview:</i> zu wenig arbeitsmarktbezogene Qualifikation bei GRV; bspw. zu Vermittlung / (betrieblicher) Umschulung (stattdessen Zuweisung zu Standard-Angeboten)</p> <p>→ Leistungsverbot AA bei Zuständigkeit GRV; Handlungsspielraum bei GRV nicht unbedingt arbeitsmarktsensibel genutzt (Diffusion!):</p> <p><i>„Wir stellen zum Beispiel regelmäßig fest, dass die Menschen für eine Bewerbung nicht so optimal aufgestellt sind. [...] Das ist natürlich auch aufgabenbedingt, die Rentenversicherungsträger haben ja diesen Vermittlungsauftrag nie, die sind ja reiner Reha-Träger.“</i></p> <p>→ Kompetenzzuweisung als potenzielles Problem für fachlich basierte Entscheidung</p>
Prozesse		

- Schnittstellen können entstehen durch
 - biografische Übergänge / Veränderungen in der Lebenslage,
 - den (zeitgleichen) Bedarf an mehreren Leistungen, die unterschiedliche Fachkompetenz erfordern,
 - an den Anspruchsvoraussetzungen orientierte Zuweisung von Kompetenzen an Institutionen.
- Sektorale Kompetenzzuweisungen, die nicht an fachspezifischer Qualifikation für Leistungen, sondern an Anspruchsvoraussetzungen orientiert sind, erschweren bedarfsorientierte Lösungen.
- Fiskalische Interessen können zu Fehlanreizen führen und bedarfsorientierte Lösungen behindern.
- Prozedurale Vorgaben bedürfen oft der Konkretisierung / Unterstützung auf der Mesoebene, um auf der Mikroebene wirksam zu werden.
- Auf der Mikroebene stellen zum einen organisationale Strategien, zum anderen Qualifikationen und professionelle Orientierungen kritische Faktoren dar.
- Auf der Mesoebene liegen erhebliche Gestaltungspotenziale für eine bedarfsorientierte Arbeit an Schnittstellen – diese werden aber lokal sehr unterschiedlich genutzt.

Prof. Dr. Sybille Stöbe-Blossey

Forschungsabteilung Bildung und Erziehung im
Strukturwandel (BEST)
Universität Duisburg-Essen
Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ)

Gebäude LE, 47048 Duisburg
Fon: +49-203-37-91805

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