

Schnittstellen als Mehrebenenproblem – Ein Analyseraster für Strukturen und Prozesse

Prof. Dr. Sybille Stöbe-Blossey

Berlin, 08. Oktober 2019

3. FIS-Forum
Dialog, Strategie und Vernetzung

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales



Fördernetzwerk
Interdisziplinäre
Sozialpolitikforschung

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

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

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

- Schnittstellen im komplexen Sozialstaat nicht vermeidbar
- Herausforderung bei der Arbeit an Schnittstellen: Implementierung von Förderstrategien, die sich am **Bedarf des Individuums (= Lebenslage, subjektive Wünsche, Teilhabe als Ziel)** orientieren
- **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**“

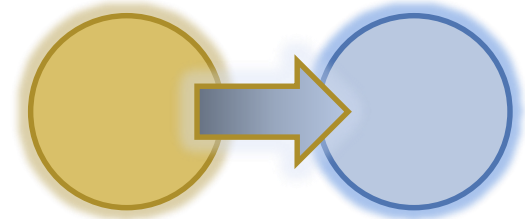
Empirie: Exemplarische Analyse und Vergleich der Risikosituationen „Übergang Schule-Ausbildung“ (1) und „Gefährdete Erwerbsfähigkeit“ (2)

- Dokumentenanalyse (Strukturen)
- 50 Experteninterviews / Workshops
(1): Arbeitsagenturen, Jobcenter, Jugendhilfe
(2): Arbeitsagenturen, Rentenversicherung

Transition

Zuständigkeitswechsel durch biografische Übergänge und/oder Wechsel im Rechtsstatus

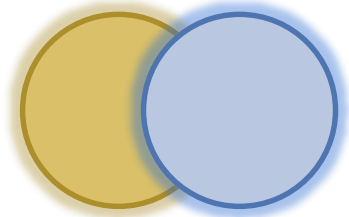
➔ *Problem: Lücken / Brüche in der Förderung*
Bearbeitung: Sukzessive Förderstrategie



Interferenz („overlap“)

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

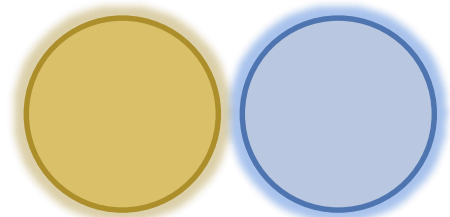
➔ *Problem: Konflikte / Widersprüche in der Förderung*
Bearbeitung: Simultane Förderstrategie



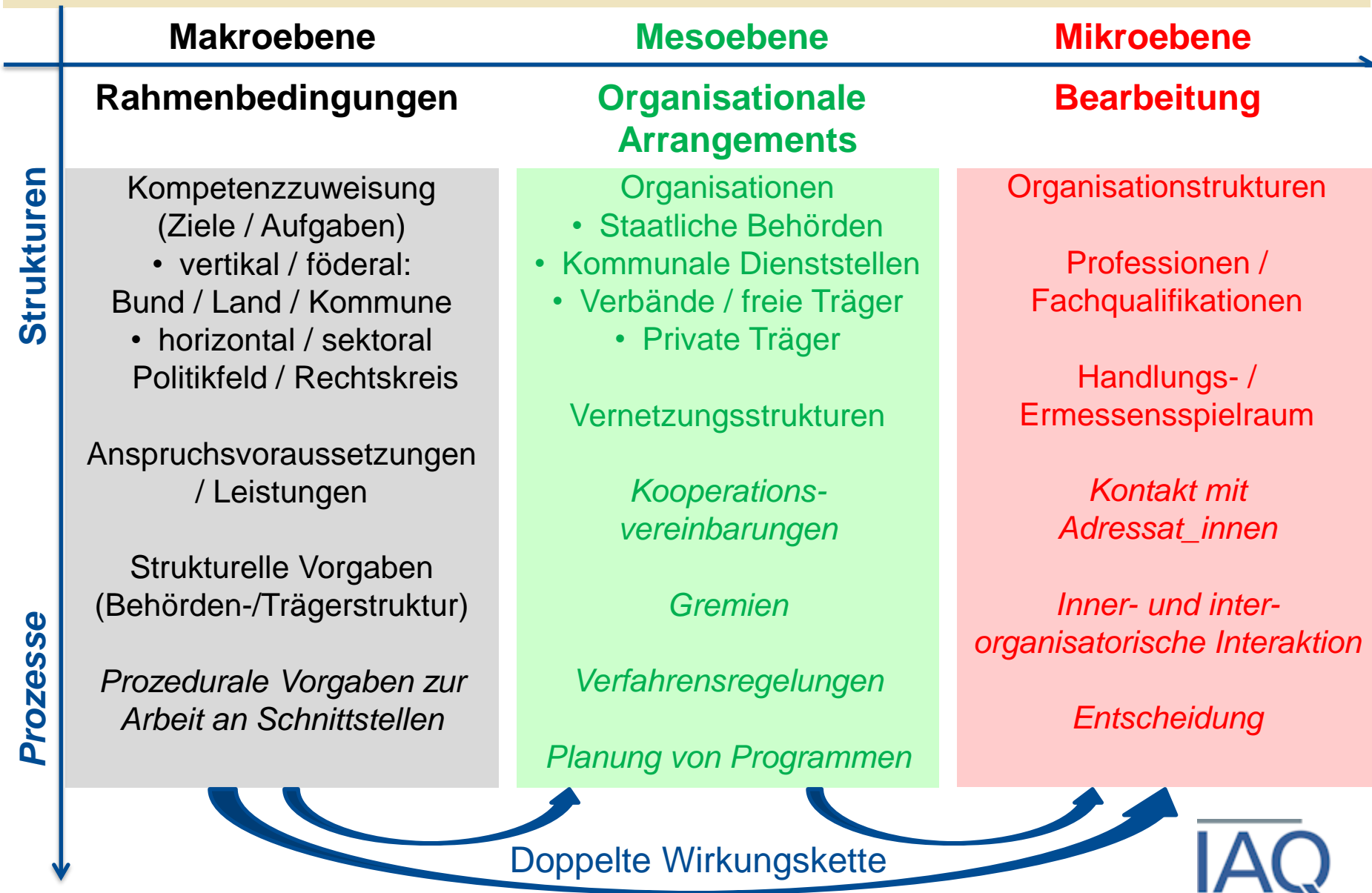
Diffusion („underlap“)

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

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



Analyseraster: Governance-Strukturen und -Prozesse im Mehrebenen-System *(Beispiel 1: Schule-Ausbildung)*



Makroebene

Strukturen

Kompetenzzuweisung
(Ziele / Aufgaben)

- vertikal / föderal:
Bund / Land /
Kommune
- horizontal / sektoral:
Politikfeld /
Rechtskreis

Anspruchsvoraussetzungen /
Leistungen

Strukturelle Vorgaben
(Behörden-/
Trägerstruktur)

Prozedurale Vorgaben zur Arbeit an Schnittstellen

Prozesse

		Ziel	Aufgabe
	SGB III (Arbeits-agentur)	<ul style="list-style-type: none"> • Entstehung von Arbeitslosigkeit entgegenwirken • Ausgleich von Angebot / Nachfrage unterstützen • ständige Verbesserung der Beschäftigungsstruktur 	<ul style="list-style-type: none"> • Berufsberatung • Ausbildungsvermittlung • Maßnahmen zur Berufsvorbereitung
	SGB II (Job-center)	Vermeidung / Beendigung von Hilfebedürftigkeit durch Erwerbstätigkeit	Fallmanagement für Jugendliche aus SGB-II-Bedarfsgemeinschaften
	SGB VIII (Jugend-amt)	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung der Entwicklung einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit • Abbau von Benachteiligung 	<ul style="list-style-type: none"> • begleitende / unterstützende Leistungen • Jugendsozialarbeit / Jugendberufshilfe • Hilfen zur Erziehung

→ **Änderung im Erwerbsstatus der Eltern / Volljährigkeit: Transitionen** durch Wechsel im Rechtsstatus

→ **Komplementäre Fachkompetenzen und Ziele, aber sektoral unterschiedliche Prioritäten; Freiwilligkeit (SGB III / VIII) vs. Pflicht (SGB II): Interferenz**

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

- § 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 Anwendung simultaner Strategien**
 - **Aber: Beachtung auf Meso- und Mikroebene?**
- § 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 (§ 10.3 SGB VIII) (ohne Abstimmung)**
 - **Kurzfristige schnelle Entscheidungen bei Interferenz-Problemen, aber Machtungleichgewicht erschwert simultane Strategien**

Vielfalt an Organisationen mit unterschiedlichen Handlungslogiken auf der Mesoebene

Mesoebene

Strukturen

- Organisationen
- Staatliche Behörden
- Kommunale Dienststellen
- Verbände / freie Träger
- Private Träger

Vernetzungsstrukturen

Kooperationsvereinbarungen

Gremien

Verfahrensregelungen

Planung von Programmen

Prozesse

Arbeitsmarkt:

2 Organisationen: **Arbeitsagentur**: nachgeordnete Behörde; **Jobcenter**: kommunale Dienststelle oder gemeinsame Einrichtung (Bundesrecht); verbandliche und private **Maßnahmeträger** (Ausschreibungsverfahren!)

Jugendhilfe:

Jugendamt: SGB VIII = Rahmengesetz; Gestaltungsfunktion kommunaler Dienststellen (finanzielle Restriktionen!); Subsidiaritätsprinzip (**freie Träger**)

→ bei Anspruchsvoraussetzungen und Leistungen sektoral unterschiedlich hohe Gestaltungsspielräume

→ große lokale Unterschiede bei Leistungen und in der Praxis der Umsetzung prozeduraler Vorgaben

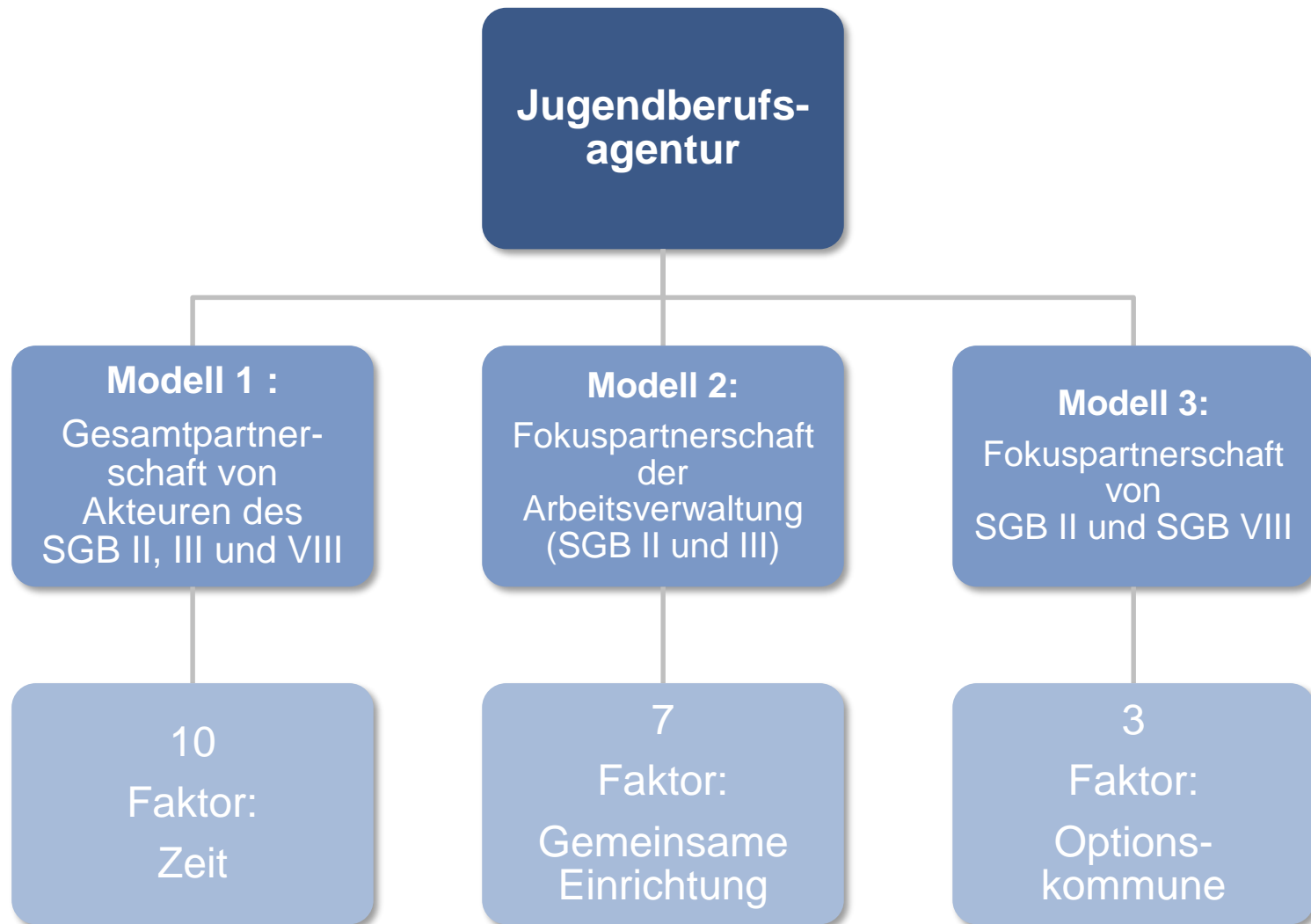
→ lokale Passung von **Programmen** als Konfliktfeld

Wirtschaft / Kammern / Schulen als weitere zentrale Partner

→ oft eher separate Förderstrategien

→ Programme zur Berufsorientierung: **Vernetzungsstrukturen**, bspw. lokale Koordinierungsstellen / **Gremien** für die **Planung von Programmen**

- „**Arbeitsbündnis Jugend und Beruf**“ als Modellprojekt ab 2010 (BA 2018: 18)
- **Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD von 2013** (47f): Forderung einer systematischen Aufarbeitung und verbesserten Verzahnung von Schnittstellen zwischen den Sozialgesetzbüchern
 - **Ziel: Flächendeckende Einführung von Jugendberufsagenturen** (aber ohne Gesetze, Förderprogramme oder Beratungs- und Unterstützungsstrukturen)
- Jugendberufsagenturen sollen den Übergang von der Schule in Ausbildung und Beruf verbessern durch ...
 - ... **Transparenz** über den Informationsaustausch,
 - ... **harmonisierte Abläufe** und **Maßnahmen**,
 - ... bis hin zu einem **One-Stop-Government** mit dem Zusammenschluss unterschiedlicher Dienstleistungen **unter einem Dach**
 - ... (Hagemann / Ruth 2019: 2, vgl. BA 2018)
- **Entstehung von lokal sehr unterschiedlich gestalteten Jugendberufsagenturen**



JBA: Unterschiede bei interorganisatorischer Interaktion durch unterschiedliche Arrangements auf der Mesoebene

	Mikroebene	
Strukturen	Organisationsstrukturen	Professionen – zum Teil ... <ul style="list-style-type: none">• ... wechselseitiges Misstrauen: „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.“• ... Aufbau von Wissen / Vertrauen bspw. durch Hospitationen, Teamgespräche: „Und auch in Teambesprechungen schauen wir immer, dass sich [...] neue Kollegen vorstellen, oder Projekte vorgestellt werden und dass wir da auch Formate haben, wo [...] die Kollegen sich austauschen.“
	Professionen / Fachqualifikationen	
Prozesse	Handlungs- / Ermessensspielraum	Verfahrensregelungen als Arbeitsgrundlage – zum Teil ... <ul style="list-style-type: none">• ... Interferenz: gemeinsame Fallbesprechungen (interorganisatorische Interaktion): „Dann sind das sogenannte Fallkonferenzen [...]. Da sitzen wir auch mit den Rechtskreisen an einem Tisch und besprechen zum Beispiel schwierige Fälle.“• ... Transition: Weiterleitung des Kontakts mit Adressat_innen: „Das ist eine warme Übergabe [...], dass wirklich der Jugendliche eben übergeliefert wird auch mit dem Plan, [...] wo es hingehen könnte. [...] Da fängt der Jugendliche auch nicht wieder von vorne an, erzählen zu müssen, sondern die Geschichte ist dann schon bekannt.“
	Kontakt mit Adressat_innen	
	Inner- und interorganisatorische Interaktion	
	Entscheidung	

Schnittstellen können entstehen durch

- (1) biografische Übergänge / Veränderungen der **Lebenslage** (*Schule-Ausbildung*),
 - (2) den (zeitgleichen) Bedarf an mehreren Leistungen, die **unterschiedliche Fachkompetenzen** erfordern (*Jugendhilfe/Arbeitsverwaltung*),
 - (3) an den **Anspruchsvoraussetzungen** orientierte Zuweisung von Kompetenzen an Institutionen (*SGB II/III*).
- (1) unvermeidbar (2) fachlich legitimiert
 - **Prozedurale Vorgaben überprüfen**
 - **Möglichkeiten kooperativer Gestaltung von Prozessen prüfen, nutzen, unterstützen und weiterentwickeln**

 - (3) Reformen der Zuständigkeitsverteilung sinnvoll?
 - **Strukturen überprüfen und ggf. verändern**

- **Prozedurale Vorgaben** bedürfen oft der **Konkretisierung** auf der **Mesoebene**, um auf der Mikroebene wirksam zu werden.
- Auf der **Mesoebene** liegen **Gestaltungspotenziale** für eine bedarfsorientierte Arbeit an Schnittstellen – diese werden aber lokal **unterschiedlich** genutzt.
- **Unterstützung für Organisationen** auf der Mesoebene für die Verarbeitung von Impulsen der Makroebene
- Auf der **Mikroebene** stellen unterschiedliche Orientierungen der **Professionen kritische Faktoren** dar.
- **Aufgabenprofile und Zuständigkeiten** der Mitarbeiter_innen bleiben bei **interorganisatorischen Kooperationen** bestehen.
- Aufbau von **Wissen / Vertrauen** und **Verfahrensregelungen** als Voraussetzungen für **sukzessive, simultane und sensible** Bearbeitungsstrategien (Mesoebene!)

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