

### Kooperation in der Sozialpolitik: Koordinationsmechanismen an den Schnittstellen von Politikfeldern

Stöbe-Blossey, Sybille

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Verlag Barbara Budrich

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Stöbe-Blossey, S. (2016). Kooperation in der Sozialpolitik: Koordinationsmechanismen an den Schnittstellen von Politikfeldern. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 9(1), 161-182. <https://doi.org/10.3224/dms.v9i1.23647>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>

Sybille Stöbe-Blossey

# Kooperation in der Sozialpolitik: Koordinationsmechanismen an den Schnittstellen von Politikfeldern

### Zusammenfassung

Der politischen Forderung nach rechtskreisübergreifender Zusammenarbeit in der Sozialpolitik liegt die Intention zugrunde, die Kooperation zwischen den beteiligten Institutionen bei der Bearbeitung komplexer Probleme zu verbessern, um die Problemlösungskapazität zu steigern. Eine entscheidende Funktion wird dabei der lokalen Ebene zugewiesen, was mit der – impliziten oder explizit formulierten – Erwartung verbunden ist, dass die örtlichen Verwaltungseinheiten in der Lage sind, die politisch intendierte Verknüpfung der Leistungen unterschiedlicher Systeme zu realisieren. Dieser Beitrag thematisiert die Koordinationsmechanismen, die dabei empirisch beobachtbar sind, anhand von Schnittstellen zwischen Aufgaben der Jugendhilfe und der Arbeitsmarktpolitik. Er unterscheidet vier Mechanismen – wechselseitiges Lernen, positive und negative Koordination, Intervention in andere Politikfelder – und fragt nach ihrer Bedeutung für die Entwicklung einer integrierenden Kooperation im Sinne einer gemeinsamen Maßnahmenplanung und abgestimmten Fallbearbeitung.

*Schlagworte:* Rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit, Sozialpolitik, Lokale Verwaltung, Politikfeldanalyse, Koordinationsmechanismen

### Abstract

*Cooperation in Social Policy: Coordination Mechanisms at the Interfaces of Policy Fields*

In social policy, the political request for cross-sectoral collaboration is motivated by the intention to improve the cooperation of the implied institutions in order to foster their problem-solving capacity. A key function is assigned to the local institutions with the implicit or explicit expectation that the respective administrative units are capable to implement the politically intended cross-linking of their contributions. This paper focuses on the coordination mechanisms that can be observed empirically, based on the example of interfaces between tasks of youth welfare and labor market policies. It distinguishes four mechanisms – mutual learning, positive and negative coordination, intervention in other policy fields – and deals with their effects on the emergence of an integrated cooperation in terms of joint action plans and a coordinated case management.

*Key words:* cross-sectoral cooperation, social policy, policy field, local administration, policy analysis, coordination mechanisms

## 1 Einleitung

Komplexe gesellschaftliche Probleme erfordern oft Lösungsbeiträge aus mehreren Politikfeldern und berühren die Zuständigkeit von unterschiedlichen Institutionen. Forderungen

gen nach Kooperation sind daher in der politischen Diskussion allgegenwärtig, bleiben aber oft allgemein und unkonkret. Dieser Beitrag analysiert anhand von Beispielen rechtskreisübergreifender Zusammenarbeit in der Sozialpolitik empirisch beobachtbare Koordinationsmechanismen und geht der Frage nach, wie sie sich auf die Entwicklung von Kooperation im Sinne der gemeinsamen Lösung von komplexen Problemen auswirken.

Schnittstellen zwischen institutionellen Zuständigkeiten werden vielfach im Verwaltungsvollzug bearbeitet. Große Hoffnungen werden dabei immer wieder in den Aufbau von lokalen Kooperationsstrukturen gesetzt, welche dazu führen sollen, dass auf der operativen Ebene eine abgestimmte Planung von Maßnahmen und eine Zusammenarbeit bei dem Management von Einzelfällen erfolgen. Die beteiligten Institutionen sind jedoch oft in unterschiedlichen Politikfeldern verankert und unterliegen jeweils spezifischen Regulationsstrukturen und Handlungslogiken. Bei der Bearbeitung von Schnittstellenproblemen treffen sie zum einen auf in Gesetzen oder Förderprogrammen verankerte Impulse zur Kooperation. Diese Vorgaben bilden Rahmenbedingungen für lokale Strategien und die Arbeit auf der operativen Ebene, sind jedoch oft unbestimmt formuliert. Zum anderen müssen die örtlichen Verwaltungseinheiten im Zusammenwirken Lösungen suchen, die im Gesetz nicht unbedingt definiert sind.

Bislang ist wenig darüber bekannt, welche Faktoren zur Initiierung und Stabilisierung der politisch intendierten Kooperation beitragen und wie die entsprechenden Impulse von der Verwaltung verarbeitet werden. An diesem Forschungsdesiderat setzt dieser Beitrag an. Den Hintergrund bildet eine durch Auswertungen der fachpolitischen Diskussion ergänzte Sekundäranalyse von Entwicklungs- und Evaluationsprojekten, in denen Möglichkeiten einer systematischen Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Jugendhilfeleistungen auf lokaler Ebene thematisiert wurden.<sup>1</sup> Diese Sekundäranalyse fokussiert exemplarisch zwei Fallkonstellationen, nämlich die Situationen von Alleinerziehenden bei der beruflichen Integration und von Jugendlichen beim Übergang von der Schule in Ausbildung und Beruf. Ziel des Beitrages ist es, empirisch auffindbare Koordinationsmechanismen zu identifizieren und ihre Bedeutung für die Entwicklung von kooperativen Lösungen zu analysieren.

Im Folgenden wird zunächst auf die Implikationen der Debatte um rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit für die lokalen Institutionen eingegangen (1). Als Grundlage für die weitere Analyse werden dann Mechanismen sektoraler Politikverflechtung erörtert (2) und im Hinblick auf ihre Bedeutung für die Bearbeitung der beiden ausgewählten Fallkonstellationen anhand von empirischen Beispielen diskutiert (3). Auf dieser Basis werden Schlussfolgerungen über die Wirkungen unterschiedlicher Koordinationsmechanismen abgeleitet (4).

## 2 Die Etablierung rechtskreisübergreifender Zusammenarbeit als Aufgabe lokaler Institutionen

Die Forderung nach Kooperation trifft in der Sozialpolitik auf ein differenziertes Spektrum von Hilfesystemen, das sich bspw. in der Existenz von zwölf Sozialgesetzbüchern (SGB I bis XII) und einer Spezialisierung von institutionellen Zuständigkeiten in der Implementierung widerspiegelt. In den vergangenen Jahrzehnten sind für die einzelnen

Probleme immer stärker spezialisierte Hilfesysteme entstanden, die Ausdruck einer gewachsenen Fachlichkeit und Professionalisierung sind, aber den ganzheitlichen Blick auf die Person, die Probleme und die Ressourcen der Betroffenen erschweren. Jede einzelne Institution verfügt nur über eine begrenzte Problemwahrnehmung und ein durch formale Zuständigkeiten eingeschränktes Spektrum an Handlungsoptionen; die Kommunikation zwischen den Produzenten der verschiedenen Dienstleistungen wird allgemein als unzureichend betrachtet – etwa zwischen Arbeitsverwaltung, Schule und Jugendhilfe oder zwischen allgemeinen sozialen Diensten und Spezialdiensten (vgl. *Dewe/Wohlfahrt* 1991, S. 20f. mit weiteren Verweisen).

An diese Problemwahrnehmung knüpft die Debatte um die Entwicklung rechtskreisübergreifender Zusammenarbeit an. So wird beispielsweise der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD aus dem Jahre 2013 in einem programmatischen Absatz zum Thema „Schnittstellen zwischen den Sozialgesetzbüchern“ erklärt, man wolle diese Schnittstellen „systematisch aufarbeiten und besser miteinander verzahnen“ (*Koalitionsvertrag 2013*, S. 74f.) Konkretisiert wird diese Programmatik bspw. im Hinblick auf den Übergang von Jugendlichen von der Schule in Ausbildung und Beruf: „Flächendeckend einzurichtende Jugendberufsagenturen sollen die Leistungen nach den Sozialgesetzbüchern II, III und VIII für unter 25-Jährige bündeln.“ (*ebd.*, S. 66)

Bei der Umsetzung dieser programmatischen Erklärungen im Verlauf der Legislaturperiode geht es nicht um die Schaffung neuer gesetzlicher Grundlagen; vielmehr wird an die Politik vergangener Jahre angeknüpft: Der lokalen Ebene wird eine entscheidende Funktion zugewiesen, was mit der – impliziten oder explizit formulierten – Erwartung verbunden ist, dass die örtlichen Verwaltungseinheiten die politisch intendierte Verknüpfung der Leistungen unterschiedlicher Systeme realisieren sollen. Als exemplarisch kann hier das vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) aufgelegte Programm „Netzwerke wirksamer Hilfen für Alleinerziehende“ (2011 – 2013) gelten, dessen Ziel folgendermaßen formuliert wurde: „Um einen ganzheitlichen Unterstützungsansatz anbieten zu können, müssen die lokalen Träger der aktiven Arbeitsmarktpolitik (SGB II und SGB III), der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) und anderer öffentlicher Leistungen sowie ggf. weitere Träger vor Ort verstärkt kooperieren.“<sup>2</sup> Die Kooperationsanforderung richtet sich also an die örtlichen Instanzen, und zwar sowohl an die Kommunalverwaltung (bspw. als Träger der Jugendhilfe) als auch an örtliche Einheiten von Bundesbehörden (bspw. an die Agenturen für Arbeit).

Die politische Rahmung für den Aufbau von Jugendberufsagenturen folgt einem ähnlichen Muster. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) und das BMAS initiierten im Jahr 2010 die „Arbeitsbündnisse Jugend und Beruf“, die unter dem nun im Koalitionsvertrag aufgegriffenen Stichwort „Jugendberufsagentur“ zusammengefasst werden (*BA* 2014). Der Begriff bezeichnet somit nicht ein in sich geschlossenes Konzept; vielmehr werden darunter unterschiedliche Formen der Kooperation der Sozialleistungsträger subsumiert, die je nach regionalen Gegebenheiten und Bedarfen unterschiedlich umgesetzt werden und auf eine „sinnvolle Bündelung der bestehenden Dienstleistungen und Ressourcen aus den Rechtskreisen SGB II, SGB III und SGB VIII“ (*Stabile* 2014, S. 15) zielen. Basis der Zusammenarbeit soll eine lokale Kooperationsvereinbarung sein. Der Bund beschränkt sich also darauf, Impulse für die Entwicklung von Kooperationen auf lokaler Ebene zu geben.

Die Realisierung des auf der Makroebene formulierten fachpolitischen Anspruchs an Kooperation zwischen unterschiedlichen Systemen wird somit weitgehend der Verwal-

tung überlassen. Dies gilt nicht nur für die Mikroebene, also für die konkreten Aufgaben der Maßnahmenplanung und Fallbearbeitung, sondern auch für die Mesoebene, also die strategische Ausgestaltung der lokalen Kooperation. Insofern stellt die Entwicklung von Kooperation ein Beispiel dar für die im Hinblick auf zahlreiche staatliche Aufgaben konstatierte wachsende Autonomie der Verwaltung (*Döhler 2015a*).

Nun ist spätestens seit der Entwicklung der Implementationsforschung in den späten Siebzigerjahren bekannt, dass die faktischen Handlungsspielräume der Verwaltungen größer sind, als es die bloße Betrachtung der rechtlichen Regelungen erwarten ließe (*Wollmann 1979, Mayntz 1980a*). Anhand der Untersuchung verschiedener Fallbeispiele zur Implementation politischer Programme zeigte sich, dass „eine klar hierarchische Implementationsstruktur empirisch eher einen Grenzfall darstellt“ (*Mayntz 1980b, S. 8*) und das System administrativer Vollzugsinstanzen oft eher durch „die Dominanz horizontaler Verbindungen und das Fehlen strikter Autoritätsbeziehungen gekennzeichnet“ (*ebd.*) ist. Demzufolge wurde konstatiert, dass Interorganisationsbeziehungen von erheblicher Bedeutung für die Umsetzung und die Zielerreichung politischer Programme sind, wobei nicht nur die Anzahl, sondern vor allem die Heterogenität der an der Implementierung eines Programms beteiligten Akteure als kritisch für den Implementationserfolg identifiziert wurde (*Grunow 1983*). Für die Umsetzung der Forderung nach rechtskreisübergreifender Zusammenarbeit dürften diese Feststellungen in besonderem Maße gelten: Kooperation vollzieht sich in horizontalen Verbindungen zwischen heterogenen Akteuren, und die Vollzugsinstanzen in unterschiedlichen Rechtskreisen sind in unterschiedliche Hierarchiestränge eingebunden, so dass es letztlich keine Institution gibt, die die Arbeit aller beteiligten Vollzugsinstanzen gleichermaßen steuern könnte.

Im Kontext der Entwicklung der Implementationsforschung wurde des Weiteren darauf hingewiesen, dass angesichts zunehmend heterogener Problemausprägungen zentralstaatliche Regelungen immer weniger detailliert getroffen werden könnten, so dass die lokale Vollzugsebene Freiraum für die Adaption staatlicher Regelungen an ihre konkreten Problemlagen gewinnen würde (*Hesse 1983, S. 14*) – bis hin zu einer „Implementation durch Gegenimplementation von unten“ (*Wollmann 1983*) oder einer „aktiven Implementation“, die Programmfehler korrigiert und die Wirksamkeit und Effizienz von Programmen steigert (*Scharpf 1983, S. 114f.*). In der Tat impliziert die Vorstellung, dass die durch die Segmentierung der Sozialgesetzbücher bedingten Schnittstellenprobleme durch eine Kooperation auf lokaler Ebene gelöst werden sollten, letztlich die Erwartung einer Problemlösung durch „Gegenimplementation“. Legt man die Forderung einer rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit als politisches Programm zugrunde, lässt sich die Rolle, die den örtlichen Verwaltungseinheiten zugeschrieben wird, allerdings weniger als „Gegenimplementation“, sondern eher als eine „aktive Implementation“ interpretieren, die zu der Realisierung einer relativ allgemein formulierten politischen Intention beitragen soll.

Während jedoch die Diskussion um eine „Erneuerung der Politik von unten“ (*Hesse 1986*) und einen „kommunalen Potenzialgewinn“ (*Hesse 1983*) die kommunale Selbstverwaltung als Gesamtsystem von demokratisch legitimierter Politik und Verwaltung in den Mittelpunkt stellte, konzentriert sich die Diskussion um die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit faktisch auf die Rolle der einzelnen lokalen Verwaltungseinheiten und unterscheidet nicht zwischen nachgeordneten Behörden und Institutionen der kommunalen Selbstverwaltung. Aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive geht es somit im Folgenden um die Analyse der Rolle der Verwaltung als Akteur (*Döhler 2014, S. 87*), wobei zum einen (negativ) nach möglichen Vollzugsdefiziten, zum anderen (positiv) nach

Formen dezentraler Strategien zur Umsetzung des Ziels der Kooperation gefragt wird (vgl. ebd.).

Dazu wird auf Analyseperspektiven der Policy-Forschung zurückgegriffen. Zunächst werden Probleme und Mechanismen sektoraler Politikverflechtung diskutiert, um anschließend der Frage nachzugehen, welche Koordinationsmechanismen sich im Hinblick auf die Bearbeitung der angesprochenen Fallkonstellationen identifizieren lassen und welche Auswirkungen sie auf die Entwicklung von Kooperation haben.

### 3 Schnittstellenprobleme und die Mechanismen sektoraler Politikverflechtung

Schnittstellenprobleme entstehen, wenn ein Thema in unterschiedlichen Politikfeldern bearbeitet werden muss – weil die Komplexität des Problems Lösungsbeiträge aus unterschiedlichen Feldern erfordert und funktionale Interdependenzen vorliegen, die dazu führen, dass Maßnahmen aus einem Politikfeld Konsequenzen für ein anderes haben (Bönker 2008, S. 317). Bereits in den Neunzigerjahren wurde in Debatten zur Policy-Forschung darauf hingewiesen, dass die Art und die Intensität der Verflechtungen zwischen Politikbereichen Einfluss darauf hat, „ob ein Problem thematisiert wird und welche Lösungsalternativen dafür zur Verfügung stehen“ (Grande/Schneider 1991, S. 461), und dass Verflechtungen daher einer größeren Beachtung bedürfen (Héritier 1993; zusammenfassend Bönker 2008, S. 315f.). Konstatiert wird, dass Politikfeldzuschnitte zu einem Kernproblem der Politikgestaltung und -implementation werden können, wenn Abgrenzungen zwischen den Akteuren, Ressortegoismen und unterschiedliche Steuerungslogiken nicht nur die Konsensfindung, sondern bereits die Kommunikation über mögliche Lösungen behindern (Grunow 2003, S. 58).

Wegrich/Stimac (2014, S. 45f.) unterscheiden dabei zwischen Problemen des „underlap“ und des „overlap“: Ersteres bedeutet, dass ein Thema zwischen den Zuständigkeitsgrenzen von zwei oder mehreren Institutionen angesiedelt ist, so dass formal niemand verantwortlich ist: „In policy making the problem of underlap refers to issues that are usually considered as being of general interest but no department considers them as being at the core of its task structure and organisational mission“ (ebd., S. 45). Bei einem „overlap“ von Problemen ist hingegen ein Thema für mehrere Institutionen von zentraler Bedeutung und mit einem Anspruch auf Gestaltung und Beteiligung verbunden: „However, these organisations approach the same issue from different perspectives and follow – to some extent – different objectives“ (ebd., S. 46). Das Eigeninteresse von spezialisierten Akteuren, beispielsweise Verwaltungseinheiten mit einer bestimmten Aufgabenstellung, richtet sich zur Sicherung ihrer organisationalen Stabilität eher auf Abgrenzung als auf Kooperation (ebd., S. 44). Zwar ist offenkundig, dass der kollektive Nutzen durch kooperatives Handeln optimiert werden kann, jedoch stehen dem Anreize für opportunistisches Verhalten gegenüber (Raub 2011, S. 271), die die Bearbeitung von Schnittstellenproblemen erschweren.

Wenn die Grenzen von Politikfeldern ein Problem darstellen, stellt sich zunächst die Frage, wie sich ein Politikfeld definieren lässt. Janning/Töns (2008, S. 9) beschreiben Politikfelder als „das Ergebnis von staatlichen Bemühungen um Problemlösungen in einer ausdifferenzierten Gesellschaft.“ Eine allgemein anerkannte Definition der Kriterien zu

Abgrenzung gibt es nicht; ein weitgehender Konsens besteht jedoch darüber, dass sich ein Politikfeld zusammenfassend kennzeichnen lässt durch bestimmte Aufgaben und durch spezifische Governance-Strukturen, die es von anderen unterscheiden, wobei teilweise die Beziehungen zwischen den Akteuren (Akteurskonstellation) und die Kommunikationsdichte zwischen ihnen sowie gemeinsame Leitbilder hervorgehoben werden (vgl. *ebd.* sowie *Blätte* 2015, S. 97; *Döhler* 2015b, S. 56ff.; *Grunow* 2003, S. 23; *Loer/Reiter/Töller* 2015, S. 9). Des Weiteren unterscheidet sich ein Politikfeld durch eine relative Stabilität von kurzfristig auf bestimmte Probleme bezogenen Policy-Konfigurationen. Eine sektorale Politikverflechtung ist dann gegeben, wenn es Probleme gibt, die Lösungsbeiträge aus zwei (oder mehreren) auf diese Weise konstituierten Politikfeldern erfordern (*Blätte* 2015, S. 100). In diesen Fällen kann es zur Herausbildung neuer Politikfelder kommen. Dies geschieht jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen und wenn, dann in einem längerfristigen Prozess (*Loer/Reiter/Töller* 2015, S. 20ff., *Haunss/Hofmann* 2015). Insofern ist die Frage von Bedeutung, wie es zur Entwicklung von Kooperation zwischen den Akteuren unterschiedlicher Politikfelder kommt.

Die sektorale Dimension der Politikverflechtung gilt – insbesondere im Vergleich zu den Debatten um die vertikale Verflechtung im föderativen System oder in supranationalen Strukturen – als eine bislang eher wenig beachtete Fragestellung. Eine Arbeit, die dieses Forschungsdesiderat aufgreift, ist die Analyse von *Bönker* (2008), der an die Planungsdebatte der frühen Siebzigerjahre (*Scharpf* 1973) anknüpft und anhand von Beispielen aus der Sozialpolitik einen analytischen Rahmen zur Beschreibung der Verflechtung sektoraler Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse entwickelt.

Bei der Untersuchung von Koordinationsmechanismen innerhalb und zwischen Ministerien unterschied *Scharpf* (1973) zwischen positiver Koordination als „simultane Problemverarbeitung für übergreifende Zusammenhänge“ (*Scharpf* 1973, S. 86) und negativer Koordination, die sich auf die Überprüfung von Vorschlägen aus anderen Ressorts auf eventuelle negative Rückwirkungen auf den eigenen Aufgabenbereich und auf die explizite oder implizite Berücksichtigung potenzieller Einwände beschränkt (*ebd.*, S. 87ff.). *Bönker* greift diese Kategorien auf und identifiziert bei der Analyse von Entwicklungen in der Sozialpolitik weitere Mechanismen, nämlich das Lernen von anderen Politikfeldern, die Intervention politikfeldexterner Akteure und die Anpassung an Vorgaben aus anderen Politikfeldern, wobei letzteres eng mit Formen negativer Koordination verbunden ist (*Bönker* 2008, S. 318ff.). Eventuelle Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Mechanismen werden dabei nicht erörtert.

Die in der Debatte der Siebzigerjahre bei der Koordination zwischen Ministerien beobachtbaren Mechanismen sind nach Auffassung von *Bönker* auf das Zusammenwirken von Akteuren in Policy Communities übertragbar (*ebd.*, S. 318). Zu diesen Akteuren gehören nicht nur die an der Politikformulierung beteiligten Ministerien, sondern auch zivilgesellschaftlichen Akteure und die mit der Implementierung befassten Verwaltungseinheiten. Auf der Grundlage der von *Bönker* identifizierten Mechanismen lässt sich eine Heuristik entwickeln, um sowohl die Rahmenbedingungen zu beschreiben, die in Policy-Programmen von Bund und Ländern enthalten sind und auf den Umgang der Verwaltungen mit Schnittstellenproblemen einwirken (Makroebene), als auch das tatsächliche Handeln von lokalen Akteuren unter den Bedingungen sektoraler Verflechtung zu analysieren, und zwar sowohl in der strategischen Planung (Mesoebene) als auch in der operativen Arbeit (Mikroebene). Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden in Anlehnung an die von *Bönker* vorgeschlagenen Kategorien vier Koordinationsmechanismen zugrunde gelegt:

*Austausch und Lernen:* Ein Lernen von anderen Politikfeldern (vorstellbar auch als wechselseitiges Lernen) erfolgt, wenn „Erfahrungen in und Ideen aus einem Politikfeld die Diskussionen und Entscheidungen in einem anderen beeinflussen“ (Bönker 2008, S. 321). Das (wechselseitige) Lernen wird verstärkt oder erst ermöglicht durch die Überlappung von Policy Communities und durch die Existenz politikfeldübergreifender Foren: Kommunikation zwischen den Akteuren aus unterschiedlichen Feldern erhöht die Aufmerksamkeit und das Verständnis sowohl für die Probleme des anderen Politikfeldes als auch dafür, was das andere Feld zur Problemlösung im eigenen Bereich beitragen könnte (*ebd.*).

*Positive Koordination:* Positive Koordination bezeichnet eine politikfeldübergreifende Kooperation bei der Entwicklung und Implementierung von Policy-Programmen bis hin zu einer engen Abstimmung auf der Mikroebene: „Im Idealfall schließen sich also die von einem Problem betroffenen Akteure zusammen, überprüfen den gesamten Möglichkeitsraum und treffen eine den Gesamtnutzen maximierende Entscheidung“ (*ebd.*, S. 318). Scharpf (1973, S. 86) spricht als Ergebnis positiver Koordination von einer „integrierenden Kooperation“. Er verweist zum einen darauf, dass durch positive Koordination „Gesamtlösungen möglich [werden], die in ihrem Innovationsniveau und in ihrer Reichweite der realen Ausdehnung interdependenter Problemzusammenhänge entsprechen“ (*ebd.*, S. 91), zum anderen betont er den damit verbundenen hohen Anspruch an Informationsverarbeitungskapazität und Konsensbildung (*ebd.*, 90ff.).

*Negative Koordination:* Unter negativer Koordination wird hier die Berücksichtigung von Restriktionen und – tatsächlichen oder antizipierten – Einwänden aus anderen Politikfeldern verstanden.<sup>3</sup> Dabei kann es sich um die Rücksichtnahme auf Interessen aus einem anderen Feld und die Beachtung potenzieller Nebenwirkungen eigener Maßnahmen ebenso handeln wie um die Akzeptanz von Grenzen des eigenen Agierens im Hinblick auf die Zuständigkeiten und Interessen anderer Felder. Kommunikation ist für negative Koordination nicht zwangsläufig erforderlich: „Die Initiative zur Problemverarbeitung geht jeweils von einer spezialisierten Einheit aus und bleibt inhaltlich auf deren Aufmerksamkeitsbereich und Aktionsraum beschränkt“ (Scharpf 1973, S. 87).

*Interventionen in andere Politikfelder:* Bei der Intervention politikfeldexterner Akteure kann es sich zum einen um eine „feindliche Übernahme“ handeln, also um als unerwünscht empfundene Einmischung in das eigene Feld. Zum anderen kann es sein, dass politikfeldexterne Akteure „gerufen“ werden, etwa, weil Akteure einen Beitrag zur Problemlösung im eigenen Feld für notwendig halten (Bönker 2008, S. 321). Es geht hier also nicht, wie bei der positiven Koordination, um eine gemeinsame Problemlösung; stattdessen werden aus einem Politikfeld Lösungsbeiträge aus einem anderen eingefordert.

Betrachtet man diese vier Mechanismen, so wird offenkundig, dass mit „Austausch und Lernen“ nicht die Koordination konkreter Handlungen, sondern eine Kommunikation darüber beschrieben ist. Dieser Koordinationsmechanismus hat somit einen instrumentellen und übergreifenden Charakter. Die drei anderen Mechanismen hingegen bezeichnen jeweils bestimmte Handlungsformen: Positive Koordination beinhaltet ein gemeinsames oder abgestimmtes Handeln, negative Koordination ein einseitiges Handeln unter Berücksichtigung von Belangen eines anderen Politikfeldes, Intervention die Handlungsaufforderung an politikfeldexterne Akteure. Im folgenden Abschnitt werden Beispiele für die Anwendung dieser Koordinationsmechanismen bei der Bearbeitung der beiden ausgewählten Fallkonstellationen diskutiert.



## 4 Die Bearbeitung von Schnittstellen zwischen Politikfeldern: Arbeitsmarkt und Jugendhilfe

Wenn es um die berufliche Integration von Alleinerziehenden und um den Übergang von Jugendlichen von der Schule in Ausbildung und Beruf geht, sind Lösungsbeiträge aus den Politikfeldern „Jugendhilfe“ und „Arbeitsmarktpolitik“ erforderlich, und das Handeln der Verwaltung in einem dieser beiden Felder hat jeweils Rückwirkungen auf die Handlungsanforderungen und -optionen in dem anderen Feld. Die beiden Politikfelder „Arbeitsmarkt“ und „Jugendhilfe“, die im Hinblick auf die beiden ausgewählten Fallkonstellationen involviert sind, sind beide der Sozialpolitik zuzuordnen, jedoch gemäß der oben angesprochenen Bedeutung von Aufgaben und Governance-Strukturen als jeweils eigenständige Politikfelder zu betrachten (Döhler 2015b, S. 59f.) und stehen somit auch im Mittelpunkt der aktuellen Debatte um rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit. Daher werden im Folgenden zunächst die Aufgaben und Governance-Strukturen dieser beiden Politikfelder skizziert. Anschließend wird die entwickelte Kategorisierung von Koordinationsmechanismen genutzt, um die Rahmenbedingungen und das Handeln der lokalen Akteure im Hinblick auf die Implementierung von Kooperation zu analysieren.

### 4.1 Aufgaben und Governance-Strukturen der Politikfelder

Kernaufgabe der arbeitsmarktpolitischen Institutionen ist es, die Integration in Arbeit zu unterstützen und eine materielle Sicherung bei Arbeitslosigkeit bereitzustellen. Jugendhilfe soll vor allem junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern, Erziehungsberechtigte entsprechend beraten und das Kindeswohl schützen. Auf der Bundesebene sind die Strukturen für die beiden involvierten Politikfelder durch drei Sozialgesetzbücher definiert (einerseits SGB II/III, andererseits SGB VIII). Die Landesebene ist vor allem im Hinblick auf die Aufsicht über bestimmte kommunale Aufgaben, auf Regelungen zur Kindertagesbetreuung und auf diverse Programme bspw. zur Förderung des Wiedereinstiegs von Frauen in den Beruf oder zum Übergang von der Schule in den Beruf relevant.

Die Kompetenzverteilung im föderalen System unterscheidet sich zwischen den beiden Politikfeldern insofern, als in der Arbeitsmarktpolitik zentrale Vorgaben auf Bundesebene entschieden werden, während in der Jugendhilfe das SGB VIII ein Rahmengesetz darstellt und die Gestaltungsverantwortung vor allem bei den kommunalen Jugendämtern liegt. Der Handlungsspielraum in der Jugendhilfe ist also auf der Mesoebene deutlich größer als in der Arbeitsmarktpolitik. In der Arbeitsmarktpolitik gibt es auf lokaler Ebene zwei Institutionen, die Arbeitsagenturen (SGB III) und die Jobcenter (SGB II). Letztere sind teilweise als gemeinsame Einrichtungen von Arbeitsagentur und Kommune organisiert, teilweise sind sie als zugelassene kommunale Träger (zkT) Teil der Kommunalverwaltung.

Auf der Mikroebene ist von Bedeutung, dass unterschiedliche Professionen aufeinander treffen. Während in der Jugendhilfe sozialpädagogische Professionen dominieren, ist in den Arbeitsmarktinstitutionen ein breites Spektrum von Qualifikationen vorzufinden, zu denen sowohl in eigenen Bildungsgängen vermittelte spezifischen Verwaltungsqualifikationen als auch allgemeine Ausbildungs- und Studienabschlüsse unterschiedlicher Fachrichtungen gehören. Die einzelnen Institutionen verfügen somit über jeweils spezifische

Wissensbestände und über unterschiedliche Leitbilder, die sich aus der Ausbildung und beruflichen Sozialisation ihrer Beschäftigten sowie aus den gesetzlich definierten Kernaufgaben ergeben und den Umgang mit konkreten Situationen prägen.

Betrachtet man nun die beiden ausgewählten Fallkonstellationen – Alleinerziehende beim Übergang in Arbeit und Jugendliche beim Übergang von der Schule in Ausbildung und Beruf – genauer, so zeigt sich, dass die betroffenen Personen jeweils von unterschiedlichen Institutionen und auf der Grundlage unterschiedlicher Rechtsnormen betreut werden. Bei den Hilfen zur Erziehung (HzE), die das Jugendamt auf der Basis von §§ 27 und 29-35 SGB VIII zur Unterstützung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen gewährt, machten Kinder und Jugendliche aus Familien mit einem Elternteil im Jahr 2011 fast die Hälfte der Hilfefälle aus (*AKJStat* 2012, S. 15f.). Insgesamt sind etwa 40% der Alleinerziehenden auf SGB-II-Leistungen angewiesen (*IAB* 2013, S. 11); bei denjenigen, die HzE erhalten, sind es 72%, die somit gleichzeitig Kund/inn/en des Jobcenters sind. Häufig werden also Familien sowohl durch das Jobcenter als auch durch den Allgemeinen Sozialdienst des Jugendamtes betreut, wobei Alleinerziehende in beiden Hilfesystemen überproportional vertreten sind. Des Weiteren ist die Sicherstellung der Kinderbetreuung ein wichtiges Element, wenn es um die Integration in den Arbeitsmarkt geht. Somit ist eine weitere Stelle im Jugendamt involviert, nämlich diejenige, die für die Betreuungsvermittlung zuständig ist. Es handelt sich also um einen Fall des „underlap“ – für keine Institution steht die Lebenslage „alleinerziehend“ im Fokus, und verschiedene Akteure sind für Teilelemente verantwortlich

Leistungen für junge Menschen beim Übergang von der Schule in Ausbildung und Beschäftigung sind in mehreren Sozialgesetzbüchern verankert. Das beitragsfinanzierte Versicherungssystem (Arbeitsförderung, SGB III) ist für die Berufsberatung und die Ausbildungsvermittlung zuständig. Wenn Jugendliche in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften leben, werden sie vom Fallmanagement des Jobcenters betreut, in dessen Verantwortung dann auch die Ausbildungsvermittlung liegt. Parallel erbringt das Jugendamt bei Bedarf HzE-Leistungen sowie Leistungen der Jugendsozialarbeit (§ 13 SGB VIII), um Jugendliche in schwierigen Lebenslagen sozial zu stabilisieren. Hinzu kommen Programme der Bundesländer, mit denen Jugendliche über das Schulsystem erreicht werden sollen. Je komplexer somit die Problemlage eines jungen Menschen, desto komplexer ist auch das Hilfesystem mit seinen Schnittstellen. Hier geht es eher um ein Beispiel für einen „overlap“, um ein Problem also, mit dem sich unterschiedliche Institutionen mit unterschiedlichen Zielsetzungen befassen.

## 4.2 Mechanismen der Koordination zwischen den Politikfeldern

Wie der Überblick über Aufgabenzuordnung und Governance-Strukturen zeigt, sind die beiden ausgewählten Fallkonstellationen auf unterschiedliche Weise durch eine sektorale Politikverflechtung gekennzeichnet. Vor diesem Hintergrund geht es nun um die Frage, wie die vier auf der Grundlage der Arbeiten von *Bönker* entwickelten Koordinationsmechanismen auf der Makro-, Meso- und Mikorebene zur Anwendung kommen und welche Potenziale sie für eine kooperative Problemlösung beinhalten.

#### 4.2.1 Austausch und Lernen

In den Sozialgesetzbüchern – also auf der Makroebene – finden sich Vorgaben, die einen Austausch auf der lokalen Ebene initiieren und wechselseitiges Lernen ermöglichen sollen. So fordert § 18 SGB II („Örtliche Zusammenarbeit“) das Jobcenter auf, bei der Eingliederung in Arbeit mit anderen Akteuren zu kooperieren – bspw. mit den Kommunen und den Trägern der freien Wohlfahrtspflege –, und § 81 SGB VIII („Strukturelle Zusammenarbeit mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen“) verweist auf die Kooperation des Jugendamts bspw. mit Trägern von Sozialleistungen und Schulen. Die Vorgaben richten sich also auf eine strategische Kooperation auf der Mesoebene. Vor dem Hintergrund dieser und anderer Vorschriften sowie auf der Grundlage von örtlichen Initiativen ist eine Vielzahl von lokalen Kooperationsgremien entstanden, wobei die Intensität und die Konkretisierung der Kooperation sehr unterschiedliche Formen annehmen.

Dies gilt auch für die Umsetzung von Förderprogrammen des Bundes und der Länder, mit denen – wie mit dem eingangs erwähnten BMAS-Programm für Alleinerziehende – Kooperationsstrukturen initiiert werden, die über die Vorgaben der Sozialgesetzbücher hinausgehen. Mitglieder dieser Gremien sind in der Regel vor allem Vertreter/innen der beteiligten Verwaltungseinheiten, deren Handeln auf diese Weise zu einem entscheidenden Faktor für die Ausgestaltung der Kooperation auf der lokalen Ebene wird.

Auch im Hinblick auf die Begleitung von Jugendlichen bei dem Übergang Schule-Beruf sind derartige Strukturen vorzufinden: So wurde beispielsweise in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2012 für die systematische Vorbereitung dieses Übergangs das Programm „Kein Abschluss ohne Anschluss“ aufgelegt.<sup>4</sup> Im Programm wurden Standardelemente – bspw. Potenzialanalysen, Berufsfelderkundungstage und Praktika – definiert, die alle Schüler/innen durchlaufen sollen. Einerseits kann dieses Programm als exemplarisch für die Bestrebungen in vielen Bundesländern gelten, die Berufsorientierung systematisch in der Schule zu verankern. Andererseits ist es im Kontext der Analyse von Koordinationsmechanismen von Interesse, weil es in besonderem Maße auf lokale Kooperation setzt: In allen Städten und Kreisen wurden – soweit sie nicht aufgrund von lokalen Initiativen schon vorher bestanden – Kooperationsgremien als Foren der Abstimmung zwischen den Akteuren installiert und kommunale Koordinierungsstellen eingerichtet. Die Koordinierungsstellen in den einzelnen Kommunen gehen von einem unterschiedlichen Rollenverständnis aus und agieren teils eher als Dienstleister für die anderen Akteure, teils vor allem als Koordinator und teils als Gestalter (MAIS 2014). Der Mechanismus des Austauschs und des gemeinsamen Lernens wird in dem Programm über die Institutionalisierung der Koordinierungsstellen und der Gremien intensiv genutzt und hat in vielen Fällen zu einer Vertiefung der Kooperation insbesondere zwischen Arbeitsverwaltung, Kammern, Schulen und Kommune geführt.

Diese Akteure gestalten somit auf der Mesoebene die strategische Ausrichtung des Programms vor Ort. Für sie ergibt sich aus der Struktur derartiger Programme die Anforderung, mit anderen Institutionen über die gesetzlichen Vorgaben hinaus zu kooperieren und als eigenständige Akteure in Netzwerken zu agieren. Ebenso wie die diesbezüglichen Regelungen in den Sozialgesetzbüchern und in anderen Förderprogrammen beinhaltet dieses Programm Kooperationsimpulse, die lokal aufgegriffen und umgesetzt werden müssen.

Die Unterschiede in der Implementierung der im Programm geforderten Kooperation (MAIS 2014) zeigen, dass Anforderungen zur Kooperation, die auf der Makroebene for-

muliert werden, auf der Mesoebene sehr unterschiedlich verarbeitet werden. Bei der wissenschaftlichen Auswertung der Implementierungsprozesse in sieben Referenzkommunen, die 2012 als erste mit der Umsetzung des Landesvorhabens begonnen hatten, wird konstatiert, dass der Art der Einbindung der Akteure eine wesentliche Bedeutung zukommt (*ebd.*, S. 98ff.). Dabei wird empfohlen, „kommunale Lernprozesse zu initiieren“ (*ebd.*, S. 102) und „fachlich-operativ ausgerichtete Arbeitsgruppen“ im Sinne von gemeinsamen Fortbildungen einzurichten (*ebd.*, S. 104). Der Mechanismus von Austausch und gemeinsamem Lernen wird auf diese Weise auf die Mikroebene heruntergebrochen und soll mit dem Aufbau von Kooperationsforen zur Zusammenarbeit auf der operativen Ebene beitragen. Als Wirkung wird eine Stärkung der Kompetenz für eine gemeinsame Problembearbeitung erwartet. Der Koordinationsmechanismus des Austauschs wirkt somit übergreifend und bietet das Potenzial, Voraussetzungen für abgestimmtes Handeln im Einzelfall und für die gemeinsame Planung von konkreten Maßnahmen zu schaffen.

#### 4.2.2 Positive Koordination

Eine gemeinsame oder abgestimmte Arbeit auf der operativen Ebene erfordert Mechanismen der positiven Koordination. Auch dafür finden sich im Hinblick auf die ausgewählten Fallkonstellationen Vorgaben auf der Makroebene: Eine positive Koordination fordert beispielsweise das SGB VIII, indem es für längerfristig angelegte Hilfen ein Hilfeplanverfahren (§ 36 SGB VIII) vorschreibt, bei dem das Jugendamt, soweit dabei Maßnahmen der beruflichen Eingliederung erforderlich sind, auch die dafür zuständigen Stellen beteiligen soll. Im SGB II (§ 15) ist für erwerbsfähige Leistungsempfänger/innen eine Eingliederungsvereinbarung vorgesehen, in der Leistungen zur Eingliederung in Arbeit, eigene Bemühungen sowie Anträge auf Leistungen Dritter festgelegt werden. Die Angebote der Jugendsozialarbeit, mit der jungen Menschen bei Bedarf „sozialpädagogische Hilfen angeboten werden, die ihre schulische und berufliche Ausbildung, Eingliederung in die Arbeitswelt und ihre soziale Integration fördern“ (§ 13 I SGB VIII), sollen abgestimmt werden „mit den Maßnahmen der Schulverwaltung, der Bundesagentur für Arbeit, der Träger betrieblicher und außerbetrieblicher Ausbildung sowie der Träger von Beschäftigungsangeboten“ (§ 13 IV SGB VIII).

Bei diesen Vorschriften geht es somit um eine integrierende Kooperation zwischen den operativen Fachkräften. In der Praxis ist festzustellen, dass diese Kooperation mit zahlreichen Schwierigkeiten behaftet ist und teilweise ganz unterbleibt. Diese Implementationsdefizite sind zum einen dadurch zu erklären, dass die Vorgaben der Makroebene für die Jugendhilfe schon allein deshalb im Vollzug konkretisierungsbedürftig sind, weil das SGB VIII letztlich ein Rahmengesetz ist, dessen Umsetzung in der Kommune gestaltet wird. Aber auch in der Arbeitsmarktpolitik haben die lokalen Institutionen bei Entscheidungen, die nicht auf den Leistungsbezug, sondern auf die Eingliederung gerichtet sind, einen hohen Ermessensspielraum. Zum anderen hängen die Implementationsdefizite mit der Heterogenität des Spektrums der beteiligten Akteure zusammen. Es bestehen Unsicherheiten im Hinblick auf den Datenschutz; die zuständigen Ansprechpartner/innen in den jeweils anderen Institutionen sind oft ebenso wenig bekannt wie ihre Aufgaben; es gibt Vorbehalte gegenüber der professionellen Orientierung der anderen Beteiligten (*Stöbe-Blossey* 2011; *Köhling et al.* 2015, S. 34ff.). Dass positive Koordination mit einem hohen Anspruch an Informationsverarbeitungskapazität und Konsensbildung verbunden ist (*Scharpf* 1973, S. 90ff.), wird hier sehr deutlich.

Um (dennoch) eine positive Koordination zu ermöglichen, wurden und werden auf lokaler Ebene teilweise gezielte Maßnahmen entwickelt. Dazu gehören einerseits gemeinsame Fortbildungen und Hospitationen zum Aufbau von Kontakten zwischen den beteiligten Fachkräften (Köhling *et al.* 2015, S. 54ff.). Indem derartige Kooperationsforen eingerichtet werden, wird der Mechanismus des Austauschs und des gemeinsamen Lernens auf die Mikroebene übertragen und, wie bereits angesprochen, für den Aufbau positiver Koordination genutzt. Zum anderen werden Instrumente zur Unterstützung der organisatorischen Umsetzung der geforderten Koordination entwickelt (Ablaufdiagramme für bestimmte Fallkonstellationen, Verfahrensregelungen, Checklisten; Köhling/Stöbe-Blossey 2013, S. 16ff.): Ziel dabei ist es, dass die unterschiedlichen mit einem Fall befassten Stellen sich wechselseitig informieren und gegebenenfalls ihre Maßnahmen aufeinander abstimmen. Wenn beispielsweise das Jugendamt aufgrund von akuten Problemen Hilfen zur Erziehung einleitet, ist es sinnvoll, wenn das Jobcenter darüber informiert ist, um nicht zeitgleich die alleinerziehende Mutter in eine Bildungsmaßnahme zu schicken, was zu dem Zeitpunkt wahrscheinlich wenig erfolgreich wäre. In manchen Fällen nutzen die lokalen Verwaltungseinheiten ihre Handlungsspielräume also im Sinne einer aktiven Implementation der positiven Koordination und erarbeiten dezentrale Strategien zur Umsetzung der Kooperationsziele. Der Mechanismus positiver Koordination kommt also auf der Mesoebene insofern zur Anwendung, als Verfahrensregelungen definiert werden, die die Kooperation auf der Mikroebene unterstützen.

Im Rahmen des erwähnten BMAS-Programms für Alleinerziehende haben beispielsweise in einem beteiligten Landkreis das Jobcenter und das Jugendamt eine Kooperationsvereinbarung abgeschlossen. Dabei wurden jährliche Abstimmungsgespräche zwischen den Institutionen sowie gemeinsame Weiterbildungen und wechselseitige Hospitationen für die operativen Arbeitseinheiten vereinbart. Im Hinblick auf die Fallbearbeitung wurde festgelegt, dass die persönlichen Ansprechpartner/innen nach § 14 SGB II (Arbeitsvermittlung) bei Bedarf an der Hilfeplangestaltung des Jugendamtes nach § 36 SGB VIII beteiligt werden. Umgekehrt werden die Fachkräfte der Jugendhilfe ggf. bei der Erarbeitung der Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II hinzugezogen. Für einige Fallkonstellationen wurden Ablaufdiagramme und Checklisten für die Beachtung von Schnittstellen im Beratungsprozess erarbeitet. Diese Ablaufdiagramme regeln die Verfahrenswege, etwa wenn Alleinerziehende, die SGB-II-Leistungen erhalten, Hilfen zur Erziehung beantragen oder umgekehrt.<sup>5</sup> Die durch das BMAS-Programm initiierte Praktizierung von Austausch und gemeinsamem Lernen auf der strategischen Ebene hat somit den Anstoß dafür gegeben, diesen Mechanismus über gemeinsame Weiterbildungen und Hospitationen auch auf der operativen Ebene nutzbar zu machen und Instrumente für die positive Koordination in der Fallbearbeitung zu entwickeln.

Auch für die Vermittlung von Kinderbetreuung gibt es in einigen Kommunen derartige Verfahrensvereinbarungen und Ablaufdiagramme. Einzelne Jobcenter arbeiten auf der Grundlage entsprechender Vereinbarungen mit dem Jugendamt mit „Laufzetteln“ (Köhling/Stöbe-Blossey 2013, S. 17f.): Die Kundinnen erhalten dieses Formular, in das der sich aus der angestrebten Arbeitsvermittlung ergebende Bedarf an Kinderbetreuung eingetragen wird, und wenden sich damit an die zuständige Stelle im Jugendamt. Teilweise sind diese Verfahren mit Rückmeldeverpflichtungen verbunden – zum Beispiel: „1. Rückmeldung in 14 Tagen, Ergebnismeldung nach 8 Wochen“. Auf diese Weise sollen ein Informationsfluss zwischen Jobcenter und Jugendamt sichergestellt und eine ganzheitliche Fallbearbeitung erreicht werden (vgl. auch Kaltenborn/Kaps 2013, S. 47).

An den Beispielen zeigt sich, dass die auf der Makroebene angelegten Kooperationsanforderungen für die beteiligten Verwaltungen konkretisierungsbedürftig sind. Positive Koordination im Sinne der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit bei der Bearbeitung von Fällen ist anspruchsvoll. Sie kann über Mechanismen des Austauschs und des gemeinsamen Lernens initiiert werden, erfordert aber darüber hinaus Instrumente, mit denen die integrierende Kooperation strukturiert und abgesichert wird. Der Mesoebene kommt vor diesem Hintergrund eine Scharnierfunktion zu, indem sie mit Hilfe von Verfahrensregelungen eine Vermittlung zwischen den Kooperationsanforderungen und ihrer Umsetzung schafft.

#### 4.2.3 Negative Koordination

In den Gesetzbüchern werden an einigen Stellen Zuständigkeiten der einzelnen Institutionen für bestimmte Leistungen in dem Sinne definiert, dass festgelegt wird, welche der potenziell beteiligten Institutionen vorrangig tätig werden soll und welche Grenzen aus dem Kompetenzbereich anderer Institutionen beachtet werden müssen. Derartige Vorgaben lösen in der Umsetzung Mechanismen negativer Koordination aus. Im Hinblick auf die berufliche Integration von Alleinerziehenden ergibt sich dieser Mechanismus vor allem aus Regelungen zur Zumutbarkeit der Arbeitsaufnahme. Nach § 10 I Nr. 3 SGB II ist die Aufnahme einer Arbeit nicht zumutbar, wenn dadurch die Erziehung eines Kindes gefährdet wird. Dabei wird bei über Dreijährigen davon ausgegangen, dass bei einer Betreuung in einer Tageseinrichtung oder in Tagespflege die Erziehung in der Regel nicht gefährdet ist, während für Eltern von unter Dreijährigen faktisch eine Ausnahme von der Zumutbarkeit der Arbeitsaufnahme gilt. Mit diesen Regelungen auf der Makroebene wird zum einen der von Seiten der Jugendhilfe kommende Einwand der potenziellen Kindeswohlgefährdung antizipiert, zum anderen wird implizit der Tatsache Rechnung getragen, dass Betreuungsplätze oft knapp sind und für unter Dreijährige bis zum Inkrafttreten des Rechtsanspruchs (2013) vielerorts kaum verfügbar waren.

Die einzelnen Jobcenter – und oft auch die einzelnen Mitarbeiter/innen – gehen vor diesem Hintergrund bei der Betreuung von Eltern im SGB-II-Bezug unterschiedliche Wege. In manchen Jobcentern wird eine intensive Information von Eltern mit unter Dreijährigen angestrebt, um durch eine frühzeitige Aktivierung auf freiwilliger Basis die Chancen für die Arbeitsmarktintegration zu verbessern. In anderen Fällen wird die Strategie gegenüber dieser Zielgruppe eher mit „in Ruhe lassen“ umschrieben (*Köhling/Stöbe-Blossey* 2013, S. 12). Dies ist für Fallmanager/innen insofern rational, als sie quantitative Zielgrößen bei der Reduzierung des Leistungsbezugs erreichen müssen und damit einen Anreiz dafür haben, ihre Ressourcen auf Zielgruppen zu konzentrieren, die mit weniger Aufwand vermittelbar sind, das heißt, wenn sie sich auf ihren Aufmerksamkeitsbereich und Aktionsraum beschränken und die Probleme bei der Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsplätzen als externe Restriktion akzeptieren. Auch im Hinblick auf Frauen mit älteren Kindern ist diese Tendenz zu beobachten (*Jährling* 2015, S. 10ff.). Insofern kamen empirische Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass das Thema „Kinderbetreuung“ in Beratungsgesprächen – auch für Eltern mit über dreijährigen Kindern – nicht den Stellenwert hatte, den es angesichts der Bedeutung des Problems einerseits und der gleichstellungspolitischen Intention des Gesetzgebers andererseits haben müsste (*IAQ/FIA/GendA* 2009).

Dieses Beispiel zeigt, dass Mechanismen der negativen Koordination dazu führen können, dass die für die Bearbeitung eines durch „underlap“ gekennzeichneten Problems

erforderliche Abstimmung der Akteure unterbleibt. Der Konflikt, der durch die Knappheit der für die Arbeitsvermittlung notwendigen Betreuungsplätze latent vorhanden ist, wird weder thematisiert noch gelöst; Lösungsansätze für das Problem sind durch die selektive Wahrnehmung und den begrenzten Handlungsspielraum des jeweiligen Akteurs limitiert und „drohen der realen Komplexität der Probleme nicht hinreichend gerecht zu werden“ (Bönker 2008, S. 318). Da die berufliche Integration und die Bereitstellung der Kinderbetreuung für Alleinerziehende gleichzeitig realisiert werden müssten, wäre eine simultane Problemverarbeitung notwendig. Diese ist grundsätzlich realisierbar, erfordert aber, wie die oben angesprochenen Verfahrensbeispiele belegen, eine positive Koordination. Der durch die Vorgaben auf der Makroebene angelegte Mechanismus negativer Koordination wird also in diesen Fällen auf der Mesoebene in eine Form der positiven Koordination transformiert.

Probleme von Mechanismen negativer Koordination lassen sich auch bei durch einen „overlap“ gekennzeichneten Problemen beobachten. So sind nach § 3 II SGB II „erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, (...) unverzüglich nach Antragstellung auf Leistungen nach diesem Buch in eine Ausbildung oder Arbeit zu vermitteln“, und dieser Vermittlung wird Vorrang vor Angeboten der Jugendhilfe eingeräumt (§ 10 III SGB VIII). Die Jugendhilfe wird also quasi verpflichtet, den Einwand der Arbeitsverwaltung im Hinblick auf die Vermittlung zu antizipieren und die Vermittlungsbemühungen als Restriktion der eigenen Handlungsoptionen zu betrachten.

An diesem Beispiel wird im Übrigen offenkundig, dass der Mechanismus negativer Koordination durchaus einseitig ausgestaltet sein kann – umgekehrt gibt es keine vergleichbaren Verpflichtungen, in der Arbeitsvermittlung von jungen Menschen die potenziellen Einwände der Jugendhilfe zu berücksichtigen. Der im letzten Abschnitt angesprochene § 13 IV SGB VIII, mit dem die Jugendsozialarbeit zu einer positiven Koordination aufgefordert wird, findet im SGB II kein Äquivalent. Tatsächlich wird in der Praxis aus der Sicht der Jugendhilfe häufig kritisch darauf hingewiesen, dass auf diese Weise die pädagogischen Handlungsmöglichkeiten der Jugendsozialarbeit eingeschränkt seien und die Jugendhilfe als untergeordnet betrachtet werde (vgl. bspw. Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit 2010). Die Bedeutung von unterschiedlichen Leitbildern wird hier sehr deutlich.

Auch bei der Etablierung von Jugendberufsagenturen wird das Verhältnis der Hilfesysteme zueinander kontrovers diskutiert. Während es im SGB-II-Bereich Sanktionen bei mangelnder Mitwirkung gibt, soll die Jugendhilfe „die soziale Integration mit sozialpädagogischen Hilfen auf der Basis von Vertrauen und Freiwilligkeit fördern. (...) Die jeweiligen Leistungsprofile bzw. die jeweilige Praxis sind eigenständig und teils nur schwer miteinander vereinbar; dies gilt insbesondere für die Jugendhilfe und das Hartz-IV-System“ (DGB 2014, S. 4). Ein Vertreter der Jugendhilfe spricht in diesem Kontext davon, dass den beiden Systemen „unterschiedliche sozialstaatliche Entwürfe, eine unterschiedliche Praxis und unterschiedliche Menschenbilder“ (Göbel 2014, S. 11) zugrunde liegen. „Jugendsozialarbeit als Teil der Jugendhilfe“, heißt es in einem Positionspapier der freien Wohlfahrtspflege, „richtet ihren Blick eben nicht ausschließlich auf die berufliche Integration, sondern vor allem auf die persönliche und soziale Entwicklung junger Menschen, ohne dass eine Aufgabe der anderen untergeordnet wird“ (Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit 2010, S. 12). Unter diesem Gesichtspunkt wird aus der Sicht der Jugendhilfe kritisiert, dass die Etablierung von Jugendberufsagenturen einseitig das Ziel einer möglichst schnellen und reibungslosen Verfügbarkeit der Jugendlichen für den Arbeitsmarkt verfolge (Panitsch-Wiebe 2013).

Die durch unterschiedliche Leitbilder bedingten Konflikte zwischen Jugendhilfe und Arbeitsverwaltung werden durch Mechanismen negativer Koordination nicht gelöst. Hier zeigt sich, dass negative Koordination bei Problemen, die durch einen „overlap“ gekennzeichnet sind, zwar der Konfliktvermeidung im Einzelfall dient, aber dem Aufbau einer integrierenden Kooperation potenziell im Wege steht – Vollzugseinheiten reagieren mit einer Tendenz zur Abgrenzung, wenn sie ihre Leitbilder verletzt sehen. In den Gesetzen enthaltene Vorgaben für negative Koordination setzen somit eher Fehlanreize, als dass sie die Entwicklung einer integrierenden Kooperation fördern würden. Die politische Initiative für den Aufbau von Jugendberufsagenturen reagiert letztlich auf dieses Problem und setzt mit der Aufforderung zum Abschluss von lokalen Kooperationsvereinbarungen einen Impuls dafür, auf der Mesoebene Verfahren für eine positive Koordination zu etablieren. Da die Zuständigkeitsregelungen im Gesetz eher auf die Anwendung von Mechanismen negativer Koordination ausgerichtet sind, kann man diese Aufforderung als einen Aufruf zur „Gegenimplementation“ betrachten.

#### 4.2.4 Interventionen in andere Politikfelder

Interventionen in andere Politikfelder sind auf der Makroebene ebenfalls angelegt. Relevant sind sie vor allem in Bezug auf Probleme, die durch einen „underlap“ gekennzeichnet sind: Da in diesen Fällen keine Institution im Kern für die Problemlösung zuständig ist, kommt es darauf an, dennoch Handlungen auszulösen, die zur Problemlösung erforderlich sind. Dies zeigt sich vor allem an Regelungen zur Vermittlung von Kindertagesbetreuung bei der Eingliederung von Eltern in Arbeit. Das Politikfeld „Arbeitsmarktpolitik“ ruft hier nach dem Politikfeld „Jugendhilfe“, um die Aufgabe der Arbeitsvermittlung erfüllen zu können, denn insbesondere Alleinerziehende können nur arbeiten, wenn die Kinderbetreuung gesichert ist. Laut § 10 I Nr. 3 SGB II sollen daher die Kommunen darauf hinwirken, dass „erwerbsfähigen Erziehenden vorrangig ein Platz zur Tagesbetreuung des Kindes angeboten wird“. Faktisch interveniert das SGB II hier also in das Politikfeld Jugendhilfe und gibt Prioritäten vor, die von den vor allem auf pädagogische Aspekte gerichteten Zielen der Jugendhilfe abweichen. In der Praxis stellt sich die Konkurrenz der SGB-II-Empfänger/innen mit anderen Zielgruppen als gravierend dar; vor allem bei Ganztagsplätzen werden Erwerbstätige bevorzugt berücksichtigt und Arbeitsuchende auf Plätze mit geringem Stundenumfang verwiesen. Dies gilt zumindest dort, wo Betreuungsplätze knapp sind – und dies ist vor allem in größeren Städten in Westdeutschland aufgrund steigender Nachfrage fast generell der Fall (*Köhling/Stöbe-Blossey* 2013, S. 19ff.). Das „Rufen“ des anderen Politikfeldes wird also schlicht überhört. In einzelnen Kommunen gibt es hingegen – mehr oder weniger formalisierte, manchmal auch nur informelle – Vereinbarungen zwischen Jugendamt und Jobcenter, dass keine Arbeitsvermittlung an fehlender Kinderbetreuung scheitern soll (*ebd.*, S. 20f.). Die im Zusammenhang mit der positiven Koordination angesprochenen „Laufzettel“ sind in diesem Kontext zu sehen. Impulse, die sich aus Interventionen anderer Politikfelder auf der Makroebene ergeben, können also dann zu integrierender Kooperation führen, wenn sie auf der Mesoebene in Mechanismen positiver Koordination transformiert werden – ähnlich wie dies im Hinblick auf den Mechanismus der negativen Koordination konstatiert wurde.

Des Weiteren wurde im SGB II mit der Definition von Eingliederungsleistungen der Tatsache Rechnung getragen, dass eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt nur dann möglich ist, wenn die persönliche Situation der Betroffenen berücksichtigt wird und



sie ggf. eine entsprechende Unterstützung erhalten. Daher sieht § 16a SGB II Nr. 1 Leistungen bspw. zur psychosozialen Betreuung oder zur Kinderbetreuung vor. Dass diese Eingliederungsleistungen in das SGB II einbezogen wurden, legt ihre Gewährung in die Verantwortung des Jobcenters, das damit in die Lage versetzt werden soll, eine Leistung „aus einer Hand“ zu organisieren. Dies bedeutet allerdings nicht, dass das Jobcenter diese Leistungen selbst erbringen muss. Wie der Titel des § 16a SGB II – „Kommunale Eingliederungsleistungen“ – deutlich macht, ist der Träger der Leistungen die Kommune. Letztlich hat also das Jobcenter über die Gewährung einer Leistung zu entscheiden, die von der Kommune – im Falle der Kinderbetreuung vom Jugendamt – finanziert und in der Regel auch organisiert werden muss.

Für die Umsetzung gibt es in einigen Kommunen spezielle individuelle Zuschüsse sowie geregelte Verfahren zwischen Jobcenter und Jugendhilfeträger zur Abwicklung dieser Leistungen – auch hier finden sich somit Beispiele für eine Transformation in Mechanismen der positiven Koordination auf der Mesoebene. In anderen Kommunen wird das Instrument des § 16a für die Kinderbetreuung nicht genutzt, und die Unklarheiten und Konflikte über die Umsetzung sowie über die Zuständigkeitsverteilung zwischen Jobcenter und Jugendamt sind erheblich (*Kaltenborn/Kaps* 2013, S. 46ff., *Köhling/Stöbe-Blossey* 2013).

In der Praxis stellt die Kooperation zwischen Jobcenter und Jugendamt bei der Vermittlung von Kinderbetreuung trotz diesbezüglicher Vorschriften im SGB II somit keine Selbstverständlichkeit dar. Die Handlungslogik der Fachkräfte im Bereich des SGB II ist durch den gesetzlichen Auftrag geprägt, der die Eingliederung in Arbeit in den Vordergrund stellt. In der Jugendhilfe hingegen sehen die Fachkräfte in der Kindertagesbetreuung ihren Auftrag – entsprechend der Vorgaben des SGB VIII – in der Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern. Die Handlungslogik der pädagogischen Fachkräfte stellt das Kindeswohl in den Mittelpunkt, wobei über die Grenzen von Betreuungszeiten, die sich an der Berufstätigkeit der Eltern orientieren, höchst unterschiedliche Auffassungen bestehen (*Stöbe-Blossey* 2011). Probleme des „underlap“ können offenkundig durch Interventionen des einen Politikfeldes in das andere nur bedingt gelöst werden. Die regulativen Komponenten, die die Sozialgesetzbücher enthalten, können auf der lokalen Ebene ignoriert werden, weil es keine Möglichkeit des hierarchischen Eingriffs über die Grenzen der Politikfelder hinweg gibt.

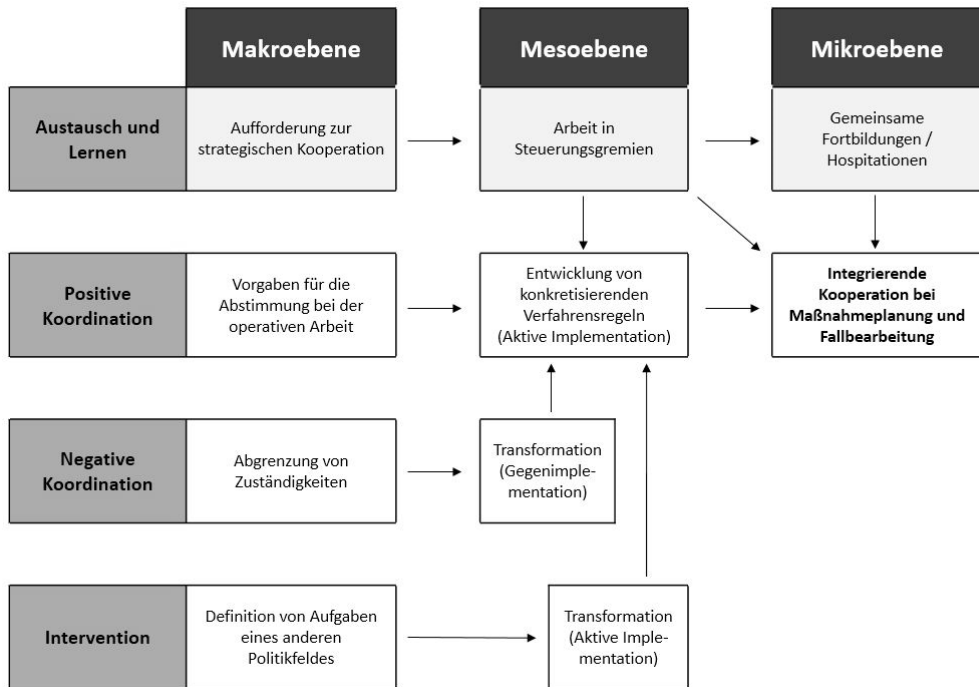
Ob das „Rufen“ aus dem Politikfeld Arbeitsmarkt nach den Kinderbetreuungsleistungen des Politikfeldes Jugendhilfe „gehört“ wird, ob es eher zu Blockaden führt oder zu kooperativen Lösungen, hängt wesentlich von der Handlungsstrategie der beteiligten Verwaltungseinheiten ab – ohne eine aktive Implementation im Sinne einer Transformierung auf der Mesoebene wird die dem Politikfeld fremde Intervention auf der Mikroebene ignoriert.

## 5 Fazit: Potenziale der Koordinationsmechanismen

Kooperation im Sinne einer integrierenden Problemlösung manifestiert sich in einer gemeinsamen Maßnahmenplanung und einer abgestimmten Fallbearbeitung, also in einer positiven Koordination auf der Mikroebene. Die Auswertung von empirischen Beobachtungen zum Umgang der lokalen Verwaltungen mit den Lebenssituationen von Alleinerziehenden bei der Integration in Arbeit und von Jugendlichen im Übergang zwischen

Schule, Ausbildung und Beruf zeigt, dass verschiedenen Koordinationsmechanismen auf der Makro-, Meso- und Mikroebene miteinander zusammenhängen und unterschiedliche Auswirkungen auf die Realisierung der angestrebten Kooperation haben (Abbildung 1).

*Abbildung 1:* Potenziale der Koordinationsmechanismen für die Entwicklung integrierender Kooperation



Quelle: Eigene Darstellung.

Der Mechanismus „Austausch und wechselseitiges Lernen“ hat eine übergreifende und instrumentelle Funktion, wobei die Makro-, die Meso- und die Mikroebene in einer Wirkungskette miteinander verknüpft sind: Aufforderungen zur strategischen Kooperation auf der Makroebene, wie sie sich in Gesetzen und Förderprogrammen finden, bilden den Auslöser für die Einrichtung von Steuerungsgremien, in denen der Austausch und das gemeinsame Lernen auf der Mesoebene implementiert werden. Involviert sind hier meistens die oberen Hierarchieebenen der lokalen Verwaltungen. Auf dieser Basis dann werden (in der Praxis deutlich seltener) entsprechende Mechanismen in Form von Arbeitsgruppen, Hospitationen und gemeinsamen Fortbildungen auf der Mikroebene installiert. Während lokale Kooperationsgremien oft auch auf der Grundlage lokaler Prozesse ohne einen Auslöser auf der Makroebene gegründet werden, erfordert der Aufbau entsprechender Strukturen für die operativen Fachkräfte in der Regel eine Initiierung auf der Mesoebene – dass die Fachkräfte sich in einem Bottom-up-Prozess zusammenschließen, ist angesichts der hierarchischen Struktur von Verwaltungen selbst dann unwahrscheinlich, wenn es entsprechende Impulse auf der Makroebene gibt.

Auf die Entwicklung einer integrierenden Kooperation auf der Mikroebene wirken diese Mechanismen auf zweierlei Weise: Erstens fördern Prozesse des Austauschs und des gemeinsamen Lernens auf Mikroebene die Informationsverarbeitung und die Konsensbildungsbildung zwischen den operativen Fachkräften unmittelbar, sodass die gemeinsame Planung von Maßnahmen und die Abstimmung bei der Fallbearbeitung wahrscheinlicher werden. Zweitens bildet die Zusammenarbeit der lokalen Akteure in Steuerungsgremien eine Grundlage für die Erarbeitung von Verfahrensregelungen zur Kooperation, die den Handlungsrahmen für die operativen Fachkräfte strukturieren und absichern. Die Koordination auf der Mesoebene schafft also zentrale Bedingungen für die Entwicklung einer integrierenden Kooperation, indem Kooperationsforen für den Austausch und das gemeinsame Lernen für die Mikroebene sowie Verfahrensregelungen für die integrierende Kooperation geschaffen werden. Kooperationsgremien auf lokaler Ebene erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass derartige Kooperationsbedingungen geschaffen werden; wie die Darstellung der Beispiele in Teil 4 zeigt, geschieht dies jedoch keineswegs zwangsläufig.

Dass die Schaffung derartiger Kooperationsbedingungen die Kooperation auf der Mikroebene wahrscheinlicher macht, gilt in unterschiedlicher Weise für Impulse zur positiven und negativen Koordination sowie zur Intervention. Wenn es auf der Makroebene Vorgaben zur positiven Koordination gibt, ist zwar eine unmittelbare Umsetzung auf der Mikroebene intendiert und grundsätzlich möglich; in der Verwaltungspraxis sind jedoch häufig Implementationsdefizite zu beobachten, denen durch die Etablierung von Foren und Verfahrensregelungen entgegengewirkt werden kann. Bei Vorgaben zur Intervention – die vor allem bei „underlap“-Problemen eine Rolle spielen – sind Implementationsdefizite noch wahrscheinlicher, da Ansprüche aus einem anderen Politikfeld, wie das Beispiel der Kinderbetreuungsleistungen für Arbeitsuchende zeigt, auf der Mikroebene mangels hierarchischer Stränge zur Durchsetzung oft ignoriert werden. Einen Lösungsweg bildet die Transformierung der Intervention in lokale Verfahrensregelungen zur positiven Koordination. Regelungen zur negativen Koordination führen in der Verwaltungspraxis bei „underlap“-Problemen tendenziell zu Konfliktvermeidung und suboptimaler Problemlösung in Einzelfall, bei „overlap“-Problemen eher zur Verschärfung von strukturellen Konflikten und Abgrenzungstendenzen. Insofern werden die Vorgaben zwar implementiert; diese Implementation dient jedoch nicht der gemeinsamen Problemlösung. Auch hier besteht der Lösungsweg in der Transformierung in Mechanismen positiver Koordination. In diesem Fall stellt die Transformierung eine Gegenimplementation dar, während sich die Erarbeitung von Verfahrensregelungen bei der Vorgabe von Mechanismen der positiven Koordination und der Intervention als aktive Implementation bezeichnen lässt. Bei allen drei Mechanismen zeigt sich, dass das Agieren auf der Mesoebene offenkundig von entscheidender Bedeutung dafür ist, ob und wie auf der Makroebene formulierte Kooperationsanforderungen auf der Mikroebene aufgegriffen werden.

Was die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit in der Sozialpolitik betrifft, so lassen sich im Hinblick auf die Initiierung und Stabilisierung von Kooperation aus der Analyse die folgenden Schlussfolgerungen ableiten:

- Die Akzentsetzung im Hinblick auf die Bedeutung der lokalen Ebene ist grundsätzlich zielführend, da hier wesentliche Kooperationsbedingungen geschaffen werden. Sie bedarf aber der Konkretisierung, wenn eine flächendeckende Stärkung der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit über einzelne Beispiele guter Praxis hinaus erreicht werden soll.

- Vorgaben zur Einrichtung von Gremien des Austauschs und des gemeinsamen Lernens können Impulse für die lokale Ebene geben, Strategien für die Schaffung von Kooperationsbedingungen zu entwickeln. Zu einer größeren Verbreitung solcher Strategien kann eine prozedurale Steuerung beitragen, die konkretisierende Anregungen für die Gestaltung der Kooperationsbedingungen gibt – etwa bezogen auf den Abschluss von lokalen Kooperationsvereinbarungen (die Verfahrensregelungen für positive Koordination beinhalten) oder die Einrichtung von operativen Arbeitsgruppen und Fortbildungsprogrammen.
- Um die Implementationswahrscheinlichkeit von Vorgaben zur positiven Koordination und zur Intervention in andere Politikfelder zu erhöhen, ist es sinnvoll, die entsprechenden Regelungen mit Impulsen für die Gestaltung von Kooperationsbedingungen auf lokaler Ebene zu verknüpfen.
- Vorgaben, die auf eine negative Koordination ausgerichtet sind, sind zu überprüfen und sollten, wenn das Ziel von politikfeldübergreifenden Lösungen für interdependente Probleme verfolgt wird, modifiziert und durch Regelungen über positive Koordination ersetzt werden.

Für weiterführende Analysen wäre es von Interesse, die Anwendung und die Wirkungsweisen der Koordinationsmechanismen anhand von anderen durch Interdependenzen gekennzeichneten Fallkonstellationen und anhand von Beispielen aus unterschiedlichen Politikfeldern zu überprüfen. Dabei wäre herauszuarbeiten, inwieweit die in diesem Beitrag empirisch identifizierten Wirkungen der verschiedenen Koordinationsmechanismen verallgemeinerbar sind. Auf diese Weise könnte ein Analyserahmen erarbeitet werden, der über die allgemeine Forderung nach Kooperation dazu beiträgt, Faktoren für ihre Initiierung und Stabilisierung zu ermitteln.

## Anmerkungen

- 1 Im Projekt „Neue Wege NRW“ (2011 bis 2016) wurden in sechs Modellregionen und fünf Transferregionen kooperative Strategien zur Förderung des beruflichen Wiedereinstiegs von Müttern erarbeitet, wobei Fragen der Kooperation zwischen den Politikfeldern „Jugendhilfe“ und „Arbeitsmarkt“ über die konkrete Aufgabenstellung hinaus auch grundsätzlich thematisiert wurden. Dazu wurden in den Regionen Arbeitsgruppen moderiert und fachübergreifende Fortbildungen durchgeführt sowie die Projektergebnisse auf fünf Fachtagungen mit Fach- und Führungskräften beider Felder diskutiert (Köhling et al. 2013). In einer explorativen Studie wurde die Umsetzung der kommunalen Eingliederungsleistungen zur Kinderbetreuung nach § 16a SGB VIII anhand von zwölf kommunalen Fallbeispielen analysiert (Köhling/Stöbe-Blossey 2013). Ergänzend wurden Informationen aus im Kontext der Entwicklung eines Projekts zur Umsetzung von Jugendberufsagenturen geführten Gesprächen mit Vertreter/inne/n von Arbeitsagenturen, Jobcentern und Institutionen der Jugendberufshilfe einbezogen. Die ausgewerteten Daten erlauben somit keinen repräsentativen Überblick über die Praxis der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit, ermöglichen aber einen Einblick in kommunale Fallbeispiele, aus dem sich, verknüpft mit Analysen von Gesetzen und Förderprogrammen sowie fachpolitischen Publikationen, Erkenntnisse über Koordinationsmechanismen ableiten lassen.
- 2 [www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/wirksame-hilfe-alleinerziehende.html](http://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/wirksame-hilfe-alleinerziehende.html) (Zugriff 28.08.2015)
- 3 Bönker (2008, S. 319f.) spricht in diesem Kontext von „wechselseitiger Anpassung“ als Oberbegriff für Formen der negativen Koordination. Dieser Begriff wird hier nicht verwendet, da eine Anpassung höchst einseitig erfolgen kann und eben nicht, wie das wechselseitige Lernen, Kommunikation voraussetzt. Der Begriff der negativen Koordination erscheint als Oberbegriff geeigneter, weil er jede Form des Handelns umfasst, die – im Gegensatz zur positiven Koordination – keine gemeinsame Abstimmung, sondern eine einseitige, wie auch immer geartete Berücksichtigung des anderen Feldes beinhaltet.

- 4 [www.keinabschlussohneanschluss.nrw.de](http://www.keinabschlussohneanschluss.nrw.de) (Zugriff 06.03.2015); MAIS NRW 2012.
- 5 [www.landkreis-sigmaringen.de/2379.php?&publish%5Bid%5D=294046&publish%5Bstart%5D=](http://www.landkreis-sigmaringen.de/2379.php?&publish%5Bid%5D=294046&publish%5Bstart%5D=) (Zugriff 05.09.2015)

## Literatur

- AKJStat (Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik)*, 2012: Monitor Hilfen zur Erziehung 2012. Dortmund: Eigenverlag Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/TU Dortmund an der Fakultät 12 der Technischen Universität Dortmund.
- BA (Bundesagentur für Arbeit)*, 2014: Chancen ergreifen im Arbeitsbündnis Jugend und Beruf. Sozialleistungsträger kooperieren, junge Menschen profitieren. Ostbevern.
- Blätte, Andreas*, 2015: Grenzen und Konfigurationen politischer Handlungsfelder. Skizze einer typologischen Theorie, in: *dms – der moderne staat*, Jg. 8, (1). Schwerpunkt Entstehung und Wandel von Politikfeldern, S. 92-112.
- Bönker, Frank*, 2008: Interdependenzen zwischen Politikfeldern – die vernachlässigte sektorale Dimension der Politikverflechtung, in: *Janning, Frank/ Toens, Katrin* (Hrsg.), *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*. Wiesbaden: VS, S. 315-330.
- DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Abteilung Arbeitsmarktpolitik)*, 2014: Arbeitsmarkt aktuell 06/2014. Jugendberufsagenturen: Ziele und Erfolgskriterien aus arbeitsmarktpolitischer Sicht. Berlin.
- Dewe, Bernd/ Wohlfahrt, Norbert*, 1991: Verbundsystem und Netzwerkförderung – Ein neues Aufgabenfeld für die Entwicklung der Sozialarbeit?, in: *dies.* (Hrsg.), *Netzwerkförderung und soziale Arbeit. Empirische Analysen in ausgewählten Handlungs- und Politikfeldern*. Bielefeld: Kleine, S. 7-30.
- Döhler, Marian*, 2014: Verwaltungswissenschaftliche Problemperspektiven in der Politikfeldanalyse, in: *Schubert, Klaus/ Bandelow, Nils* (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. 3. Auflage. München: Oldenbourg, S. 75-94.
- Döhler, Marian*, 2015a: Das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung im Wandel. Über das Ende alter Gewissheiten, in: *Döhler, Marian/ Franzke, Jochen/ Wegrich, Kai* (Hrsg.), *Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann zum 65. Geburtstag*. Baden-Baden: Nomos, S. 91-108.
- Döhler, Marian*, 2015b: Das Politikfeld als analytische Kategorie, in: *dms – der moderne staat*, Jg. 8, (1). Schwerpunkt Entstehung und Wandel von Politikfeldern, S. 51-69.
- Göbel, Dieter*, 2014: Aufgaben der Jugendsozialarbeit am Übergang Schule-Beruf – Möglichkeiten und Grenzen der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit mit der Arbeitsförderung und Grundsicherung, in: *Der Paritätische* (Hrsg.), *Fachtagung: Alle Jugendlichen erreichen!!! Jugendberufsagenturen: Kooperativ. Rechtskreisübergreifend. Flächendeckend*. 3./4. September 2014, Berlin. Dokumentation. Berlin, S. 7-14.
- Grande, Edgar/ Schneider, Volker*, 1991: Reformstrategien und staatliche Handlungskapazitäten: Eine vergleichende Analyse institutionellen Wandels in der Telekommunikation in Westeuropa. Politische Vierteljahresschrift 32 (3), S. 452-478.
- Grunow, Dieter*, 1983: Interorganisationsbeziehungen im Implementationsfeld und ihre Auswirkungen auf die Umsetzung und die Zielerreichung politischer Programme, in: *Mayntz, Renate* (Hrsg.), 1983: *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 142-167.
- Grunow, Dieter*, 2003: Der Ansatz der politikfeldbezogenen Verwaltungsanalyse, in: *ders.* (Hrsg.), *Politikfeldbezogene Verwaltungsanalyse*. Opladen: Leske + Budrich, S. 15-59.
- Haunss, Sebastian/ Hofmann, Jeanette*, 2015: Entstehung von Politikfeldern – Bedingungen einer Anomalie, in: *dms – der moderne staat*, Jg. 8, (1). Schwerpunkt Entstehung und Wandel von Politikfeldern, S. 29-49.
- Héritier, Adrienne*, 1993: Policy-Analyse: Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in: *dies.* (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 9-36.
- Hesse, Jens Joachim*, 1983: Stadt und Staat – Veränderung der Stellung und Funktion der Gemeinden im Bundesstaat? Das Beispiel Bundesrepublik Deutschland, in: *Hesse, Jens Joachim/ Ganseforth,*

- Heinrich/ Fürst, Dietrich/ Ritter, Ernst H. et al. (Hrsg.), Staat und Gemeinde zwischen Konflikt und Kooperation. Baden-Baden: Nomos, S. 11-44.
- Hesse, Jens Joachim (Hrsg.), 1986: Erneuerung der Politik „von unten“? Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung), 2013: Alleinerziehende Mütter im Bereich des SGB II. Eine Synopse empirischer Befunde aus der IAB-Forschung. IAB Forschungsbericht 8/2013. Nürnberg.
- IAQ/ FIA/ GendA (Institut Arbeit und Qualifikation/ Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt/ Forschungs- und Kooperationsstelle Arbeit, Demokratie, Geschlecht), 2009: Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht – Abschlussbericht. Forschungsbericht 396, Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Bonn.
- Jaehrling, Karen, 2015: Does the New Managerialism Stabilise Gender Asymmetries in Street-Level Interactions? The Case of Germany after ‘Hartz IV’, in: *Social Work & Society* 13 (1), S. 20-37.
- Janning, Frank/ Toens, Katrin, 2008: Einleitung, in: *dies.* (Hrsg.), Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden: VS, S. 7-20.
- Kaltenborn, Bruno/ Kaps, Petra, 2013: Einbeziehung der kommunalen Leistungen in die Zielsteuerung des SGB II. Forschungsbericht 434, Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Bonn.
- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 2013: Deutschlands Zukunft gestalten. 18. Legislaturperiode. [www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?blob=publicati-onFile](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?blob=publicati-onFile) (Zugriff 28.08.2015)
- Köhling, Karola/ Mußinghoff, Hilde/ Schlotjunker, Andrea/ Stöbe-Blossey, Sybille, 2015: Neue Wege zum (Wieder-)Einstieg: Entwicklung und Erprobung einer systematischen Verknüpfung von arbeitsmarkt- und jugendhilfebezogenen Dienstleistungen auf lokaler Ebene. Transfer-Handbuch zum Projekt „Neue Wege NRW“. Duisburg/ Frechen: Inst. Arbeit und Qualifikation/ Inst. für Innovation & Bildung GbR. Internet-Dokument. (Zugriff 28.08.2015)
- Köhling, Karola/ Stöbe-Blossey, Sybille, 2013: Kinderbetreuung im Vermittlungsprozess – explorative Studie 2012. Hrsg. G.I.B. – Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH. Bottrop. [www.iaq.uni-due.de /aktuell/veroeff/2013/Handout\\_Kinderbetreuung\\_Studie\\_2012.pdf](http://www.iaq.uni-due.de /aktuell/veroeff/2013/Handout_Kinderbetreuung_Studie_2012.pdf) (Zugriff 28.08.2015)
- Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit, 2010: Jugendsozialarbeit § 13 SGB VIII als Aufgabe der Jugendhilfe?! Berlin. [www.jugendsozialarbeit.de/media/raw/JSA\\_als\\_kommunale\\_Aufgabe\\_Jugendhilfe.pdf](http://www.jugendsozialarbeit.de/media/raw/JSA_als_kommunale_Aufgabe_Jugendhilfe.pdf) (Zugriff 28.08.2015)
- Loer, Kathrin/ Reiter, Renate/ Töller, Annette Elisabeth, 2015: Was ist ein Politikfeld und warum entsteht es?, in: *dms – der moderne staat*, Jg. 8, (1). Schwerpunkt Entstehung und Wandel von Politikfeldern, S. 7-28.
- MAIS (Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NRW), 2012: Kein Abschluss ohne Anschluss. Übergang Schule – Beruf in NRW. Zusammenstellung der Instrumente und Angebote. Düsseldorf.
- MAIS (Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NRW), 2014: Kein Abschluss ohne Anschluss. Umsetzung des Landesvorhabens in sieben Referenzkommunen. Endbericht der wissenschaftlichen Begleitung. Düsseldorf.
- Mayntz, Renate (Hrsg.), 1980a: Implementation politischer Programme. Königstein/Ts: Anton Hain.
- Mayntz, Renate, 1980b: Einleitung: Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung, in: *dies.* (Hrsg.), Implementation politischer Programme. Königstein/Ts: Anton Hain, S. 1-19.
- Panitzsch-Wiebe, Marion, 2013: „Niemand soll verloren gehen“. Eine kritische Betrachtung der Jugendberufsagentur, in: *Forum für Kinder- und Jugendarbeit*, März 2013, S. 14-18.
- Raub, Werner, 2011: Rational Choice, in: *Häußling, Roger/ Stegbauer, Christian* (Hrsg.), *Handbuch Netzwerkforschung*. Wiesbaden: VS, S. 269-280.
- Scharpf, Fritz W., 1973: Planung als politischer Prozess: Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Scharpf, Fritz W., 1983: Interessenlage der Adressaten und Spielräume der Implementation bei Anreizprogrammen, in: *Mayntz, Renate* (Hrsg.), 1983: *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 99-116.

- Staible, Andreas*, 2014: Erfahrungen mit dem Arbeitsbündnis – Jugend und Beruf aus Sicht der Bundesagentur, in: *Der Paritätische* (Hrsg.), Fachtagung: Alle Jugendlichen erreichen!!! Jugendberufsagenturen: Kooperativ. Rechtskreisübergreifend. Flächendeckend. 3./4. September 2014, Berlin. Dokumentation. Berlin, S. 15-22.
- Stöbe-Blossey, Sybille*, 2011: Alle ziehen am gleichen Strang – aber auch in die gleiche Richtung? Zur Kooperation unterschiedlicher Fach-Communities in der Bildungspolitik, in: *Grimm, Andrea/ Lange, Joachim* (Hrsg.): Kein Nachwuchs für Hartz IV. Bildung für Kinder an den Schnittstellen von SGB II, SGB VIII und Schulpolitik. Rehbürg-Loccum: Evang. Akad. Loccum. Loccumer Protokolle; [20]11,70, S. 47-84.
- Wegrich, Kai/ Stimac, Vid*, 2014: Coordination Capacity, in: *Lodge, Martin/ Wegrich, Kai* (Hrsg.), *The Problem-solving Capacity of the Modern State. Governance Challenges and Administrative Capacities*. Oxford: University Press, S. 41-62.
- Wollmann, Hellmut*, 1979: Politik im Dickicht der Bürokratie. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Wollmann, Hellmut*, 1983: Implementation durch Gegenimplementation von unten? Zur sozialen und räumlichen Selektivität der Wohnungspolitik und ihrer Implementation, in: *Mayntz, Renate* (Hrsg.), 1983: Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 168-196.

*Anschrift der Autorin:*

Prof. Dr. Sybille Stöbe-Blossey, Abteilungsleiterin der Forschungsabteilung Bildung und Erziehung im Strukturwandel (BEST), Universität Duisburg-Essen, Institut Arbeit und Qualifikation, Gebäude LE, 47048 Duisburg  
E-Mail: sybille.stoebe-blossey@uni-due.de