

Sybille Stöbe-Blossey
Karola Köhling
Philipp Hackstein
Marina Ruth

Integration durch Bildung als Kooperationsaufgabe

Potenziale vorbeugender Sozialpolitik



Springer VS

Integration durch Bildung als Kooperationsaufgabe

Sybille Stöbe-Blossey · Karola Köhling ·
Philipp Hackstein · Marina Ruth

Integration durch Bildung als Kooperationsaufgabe

Potenziale vorbeugender Sozialpolitik



Springer VS

Sybille Stöbe-Blossey
Universität Duisburg-Essen
Duisburg, Nordrhein-Westfalen, Deutschland

Philipp Hackstein
Universität Duisburg-Essen
Duisburg, Nordrhein-Westfalen, Deutschland

Karola Köhling
Universität Duisburg-Essen
Duisburg, Nordrhein-Westfalen, Deutschland

Marina Ruth
Universität Duisburg-Essen
Duisburg, Nordrhein-Westfalen, Deutschland

ISBN 978-3-658-24222-0

ISBN 978-3-658-24223-7 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-24223-7>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2019

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Einführung

„Integration durch Bildung“ ist in der zweiten Hälfte der 2010-er Jahre zu einem Schlüsselbegriff geworden, mit dem sowohl vielfältige Hoffnungen als auch vielfältige Herausforderungen verbunden sind: Bildung soll der Integration von Zugewanderten dienen und gleichzeitig – vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und des zunehmend thematisierten Mangels an Fachkräftenachwuchs – einen Beitrag zur Aus schöpfung der Potenziale der Zuwanderung leisten. Integration durch Bildung soll somit sowohl individuellen als auch gesellschaftlichen Nutzen generieren.

Die Berufsorientierung für jugendliche Flüchtlinge – also ihre Vorbereitung auf den Übergang von der Schule in Ausbildung und Beruf – stellt in diesem Kontext ein Thema dar, das von hoher gesellschaftlicher Relevanz ist und eine wichtige Rolle für die Realisierung der Zielsetzung von Integration durch Bildung spielt. Begreift man Integration vor allem als Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, so bedeutet die Forderung nach Integration durch Bildung vor allem, dass Bildung Teilhabechancen eröffnen soll – und zwar nicht vordergründig im Hinblick auf eine möglichst schnelle (und wie auch immer geartete) Eingliederung in den Arbeitsmarkt, sondern im Sinne einer möglichst chancengleichen Teilhabe der Zugewanderten an Bildung, die die Entfaltung individueller Potenziale ermöglicht und Berufswege eröffnet, die diesen Potenzialen entsprechen. Der Begriff „Berufsorientierung“ beinhaltet diesem Verständnis zufolge nicht das Ziel eines möglichst schnellen Übergangs in Erwerbstätigkeit; vielmehr geht es um eine Orientierung, die die individuellen Potenziale ermittelt und darauf aufbauend Bildungswege aufzeigt – vom erforderlichen Schulabschluss über Wege in Ausbildung oder Studium bis hin zu einem beruflich verwertbaren Abschluss.

Damit ordnet sich die Berufsorientierung für jugendliche Flüchtlinge mit dem Ziel der Integration durch Bildung in Strategien vorbeugender Sozialpolitik ein. Vorbeugende Sozialpolitik soll Teilhabe fördern und begreift sozialpolitische Leistungen als gesellschaftliche Investition. Neben den klassischen, kollektiv-zentral strukturierten Strategien der Bearbeitung sozialer Risiken gewinnen dezentrale Netzwerkstrukturen einen steigenden Stellenwert. Darüber hinaus erweitert der präventive Ansatz die Strategie der Sozialpolitik über die durch das Sozialgesetzbuch strukturierten sozialpolitischen Politikfelder hinaus: Bildung schafft Voraussetzungen für Teilhabe und stellt damit ein

zentrales Element von Prävention dar. Vorbeugende Sozialpolitik erfordert also die Verbindung von Lösungsbeiträgen aus unterschiedlichen Politikfeldern, und die Kooperation verschiedener Akteure stellt somit ein wesentliches Element dar. Insofern wird vorbeugende Sozialpolitik häufig im Kontext mit einer Kommunalisierung und der Bildung lokaler Netzwerke diskutiert. In der Praxis erweist sich die Entwicklung kooperativer Lösungen aber oft als schwer realisierbar, und die Ergebnisse von Vernetzungsstrategien bleiben nicht selten hinter den Erwartungen zurück.

Vor diesem Hintergrund führte das Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) an der Universität Duisburg-Essen von September 2016 bis August 2018 die Studie „Kooperation von Akteuren vorbeugender Sozialpolitik: Eine Analyse am Beispiel der Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge“ (kurz: KAS-Studie) durch. Die Studie wurde von dem durch das nordrhein-westfälische Wissenschaftsministerium getragenen Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW, Düsseldorf) gefördert und verfolgte das Ziel, Erkenntnisse über Koordinationsmechanismen zu erarbeiten und Gelingens- und Engpassfaktoren für Kooperation zu identifizieren.

Junge Menschen, die nach Deutschland geflüchtet sind, müssen oft traumatische Erlebnisse verarbeiten, sich in einem für sie fremden Land zurechtfinden, die Sprache erlernen und gleichzeitig den Übergang Schule-Ausbildung-Beruf bewältigen, der für alle Jugendlichen eine Herausforderung darstellt. Ihre Lebenslage ist somit in besonderem Maße von Veränderungen gekennzeichnet, die die Unterstützung durch Akteure aus unterschiedlichen Institutionen und Professionen erfordern. Potenziale und Probleme von Kooperation werden daher bei der Zielgruppe von jugendlichen Flüchtlingen als Adressat/inn/en vorbeugender Sozialpolitik besonders deutlich. Durch die exemplarische Analyse der Kooperation zwischen lokalen Akteuren bei der Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge sollte die Studie Wissen darüber generieren, wie die Akteure agieren und wie die Entwicklung kooperativer Lösungen unterstützt werden kann. Im Hinblick auf die Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge wurden empirische Befunde über Herausforderungen, Vorgehensweisen und Lösungen auf lokaler Ebene erhoben. Den Schwerpunkt der empirischen Arbeit bildeten dabei qualitative Interviews mit Vertreter/inne/n kommunaler Vernetzungsinstitutionen, von berufsbildenden Schulen, aus der Arbeitsverwaltung und von Jugendämtern in Nordrhein-Westfalen; ergänzend wurden einige Interviews in Bayern durchgeführt.

Als Basis für die Konzipierung und Auswertung der empirischen Erhebungen waren zum einen ein theoretischer Rahmen und zum anderen eine Beschreibung der Rahmenbedingungen in den beteiligten Politikfeldern erforderlich. Diese Grundlagen werden in Teil I dieses Bandes dargestellt. Teil II enthält eine Übersicht über die Ergebnisse der empirischen Arbeiten. Dabei wird ein Einblick in die Praxis der lokalen Akteure bei der Bewältigung der Herausforderungen von Integration durch Bildung und insbesondere bei der Organisation der Berufsorientierung für jugendliche Flüchtlinge gegeben. Abschließend werden – unter Bezugnahme auf den theoretischen Rahmen – Schlussfolgerungen über den Stellenwert lokaler Kooperation und über ihre Erfolgsbedingungen gezogen.

Inhaltsverzeichnis

Teil I Politikfeldübergreifende Kooperation in der vorbeugenden Sozialpolitik: Grundlagen

1 Vorbeugende Sozialpolitik: Herausforderungen für die Kooperation von Akteuren aus unterschiedlichen Politikfeldern	3
1.1 Zur Bedeutung von Kooperation in der vorbeugenden Sozialpolitik	5
1.2 Schule, Arbeitsmarkt, Jugendhilfe – Strukturen der Politikfelder	10
1.3 Probleme bei der Bearbeitung von Schnittstellen	17
1.4 Fazit	21
2 Kooperation zwischen den Akteuren unterschiedlicher Politikfelder: Ein Analyserahmen	23
2.1 Konstellationen von Schnittstellen	24
2.1.1 Transition	25
2.1.2 Interferenz	25
2.1.3 Diffusion	26
2.1.4 Schnittstellen-Konstellationen im Überblick	26
2.2 Koordinationsmechanismen in Governance-Prozessen	27
2.2.1 Austausch und Lernen	28
2.2.2 Intervention	30
2.2.3 Negative Koordination	32
2.2.4 Positive Koordination	33
2.3 Fazit	35
3 Die Lebenslaufperspektive: Übergänge als Phasen der Unsicherheit	39
3.1 Dimensionen der Analyse von Übergangssituationen jugendlicher Flüchtlinge	39
3.2 Die persönliche Ebene: Die Handlungsfähigkeit und die mehrfache Übergangssituation von jugendlichen Flüchtlingen	42
3.2.1 Der Übergang von der Krise in die Normalität	42
3.2.2 Der Übergang in die Aufnahmegerellschaft	44

3.2.3	Der Übergang von der Jugend in das Erwachsenenalter	46
3.2.4	Der Übergang von der Schule in Ausbildung und Beruf	47
3.3	Die strukturelle Ebene: Institutionelle Rahmenbedingungen und die mehrfachen Übergangssituationen der jugendlichen Flüchtlinge	50
3.3.1	Der Übergang von der Krise in die Normalität	50
3.3.2	Der Übergang in die Aufnahmegergesellschaft	55
3.3.3	Der Übergang von der Jugend in das Erwachsenenalter	58
3.3.4	Der Übergang von der Schule in Ausbildung und Beruf	59
3.4	Fazit	62
4	Das Bildungssystem und die vorbeugende Sozialpolitik	65
4.1	Bildungswege im Schulsystem	66
4.1.1	Allgemeinbildende Schulen der Sekundarstufe	67
4.1.2	Die berufsbildenden Schulen im Bildungssystem	74
4.2	Bildungspolitik und ihre Schnittstellen zu anderen Politikfeldern	82
4.2.1	Kommunalisierung und Kooperation	82
4.2.2	Programme für die (Weiter-) Entwicklung kommunaler Bildungspolitik	85
4.2.3	Berufsorientierung als Thema lokaler Kooperation	88
4.3	Fazit	92
5	Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe	93
5.1	Jugendliche Flüchtlinge: Die Ausgangslage	94
5.2	Die Entwicklung von Integrationspolitik	102
5.3	Integrationspolitik und die Bezüge zu anderen Politikfeldern	107
5.3.1	Inklusive versus spezifische Förderung im Schulsystem	108
5.3.2	Die Arbeitsförderung zwischen Migrations- und Integrationspolitik	119
5.3.3	Gesetzliche Aufgaben, individuelle Betreuung und Netzwerkförderung in der Jugendhilfe	125
5.4	Fazit	130
Teil II	Kooperation auf lokaler Ebene: Empirische Analysen am Beispiel der Berufsorientierung für jugendliche Flüchtlinge	
6	Das Forschungsdesign der empirischen Studie	135
7	Vernetzungsinstitutionen: Die Förderung von lokaler Kooperation	139
7.1	Strukturen in den Kommunen	140
7.2	Vernetzungsinstitutionen als Moderatoren lokaler Kooperation	147
7.3	Der Zugang zu Bildung als Kooperationsaufgabe	152
7.3.1	Beratung und Schulzuweisung	153
7.3.2	Der Schulzugang für Jugendliche unterschiedlicher Altersgruppen	158

7.4	Das Programm KAoA und die Berufsorientierung für jugendliche Flüchtlinge	169
7.5	Fazit	176
8	Berufsbildende Schulen als Schlüssel zur Integration: Die Förderung von jugendlichen Flüchtlingen im Schulsystem	179
8.1	Die Organisation der Förderung	179
8.2	Die Gestaltung der Internationalen Förderklassen	184
8.3	Die Vorbereitung und Begleitung von Übergängen	189
8.3.1	Der Übergang in das Regelsystem	189
8.3.2	Berufsorientierung – Wege und Herausforderungen	195
8.4	Exkurs: Konzepte und Erfahrungen im Ländervergleich	205
8.5	Fazit	219
9	Der Übergang in den Arbeitsmarkt: Die Rolle der Arbeitsverwaltung bei der Berufsorientierung für jugendliche Flüchtlinge	221
9.1	Aufgaben und lokale Organisation	222
9.2	Die Arbeit mit jugendlichen Flüchtlingen	225
9.3	Berufsorientierung – Programme und Vorgehensweisen	230
9.4	Die Vorbereitung von Übergängen von der Schule ins Arbeitsleben	233
9.5	Fazit	239
10	Begleitung und Beratung von jugendlichen Flüchtlingen: Einblicke in das Aufgabenspektrum der Jugendhilfe	241
10.1	Aufgaben und Trägerstrukturen	242
10.2	Zielgruppen und Rahmenbedingungen	245
10.3	Die Begleitung des Übergangs in Ausbildung und Beruf	250
10.4	Kooperation als Herausforderung	255
10.5	Fazit	261
11	Politikfeldübergreifende Kooperation: Koordinationsmechanismen auf lokaler Ebene	263
11.1	Austausch und Lernen	264
11.2	Intervention	275
11.3	Negative Koordination	282
11.4	Positive Koordination	287
11.5	Fazit: Potenziale lokaler Kooperation	294
Literatur		301

Abkürzungsverzeichnis

A1 (A2, B1, B2, C1, C2)	Bezeichnung des Sprachniveaus nach dem Europäischen Referenzrahmen von A1 (Anfänger) bis C2 (Experte) ¹
AA	Agentur für Arbeit
AbH	Ausbildungsbegleitende Hilfen
AL	Abteilungs(fach-)leitung im Bildungs- und Sozialbereich
AsA	Assistierte Ausbildung
ASD	Allgemeiner Sozialer Dienst
AV	Arbeitsverwaltung
AV TZ	Ausbildungsvorbereitung in Teilzeit
BA	Bundesagentur für Arbeit
BaE	Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BerEb	Berufseinstiegsbegleitung
BGJ	Berufsgrundbildungsjahr
BIK	Berufsintegrationsklassen
BKAZVO1	vollzeitschulische Berufsausbildung mit Kammerprüfung
BK(N)	Berufskolleg(vertreter/innen), inklusive Nachbefragung (N)
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMFSFJ	Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BOS	Berufsoberschule
BS	Vetreter/innen Berufsbildender Schulen in Bayern
BvB	Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen
BVJ	Berufsvorbereitungsjahr

¹www.europaeischer-referenzrahmen.de/sprachniveau.php

DaZ	Deutsch als Zweitsprache
EQ	Einstiegsqualifizierung
ESF	Europäischer Sozialfonds
FfF	Förderzentrum für Flüchtlinge
FFM(-Klasse)	Fit für mehr(-Klasse)
FOR	Fachoberschulreife
FOS	Fachoberschule
gE	gemeinsame Einrichtung
HS 9/10	Hauptschulabschluss nach Klasse 9/10
HWK	Handwerkskammer
HwO	Handwerksordnung
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IFK	Internationale Förderklasse
IHK	Industrie- und Handelskammer
ION	Inobhutnahme
JA	Jugendamt
JBH	Jugendberufshilfe
JC	Jobcenter
JH	Jugendhilfe
JMD	Jugendmigrationsdienst
KAoA	Kein Abschluss ohne Anschluss
KAUSA	Koordinierungsstelle Ausbildung und Migration
KAS	Kooperation von Akteuren vorbeugender Sozialpolitik
KB	Kammer(vertreter/innen) in Bayern
KeKiz	Kein Kind zurücklassen
KI	Kommunales Integrationszentrum
KJHG	Kinder- und Jugendhilferecht
KN	Kammer(vertreter/innen) in NRW
KoKo	Kommunale Koordinierungsstelle
KompAS	Kompetenzfeststellung, Aktivierung und frühzeitiger Spracherwerb – AA-Maßnahme
LR	Landrat/Landrätin
MAG	Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Arbeitgeber
MAIS	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (bis 2017)
MKFFI	Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen
MSW	Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (bis 2017)
OB	Oberbürgermeister/in
PerjuF	Perspektiven für junge Flüchtlinge

PerjuF-H	Perspektiven für junge Flüchtlinge im Handwerk
PTBS	Posttraumatische Belastungsstörung
RAA	Regionale Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien
RBB	Regionales Bildungsbüro
Sek. I/II	Sekundarstufe I/II
SGB	Sozialgesetzbuch
StuBO	Studien- und Berufswahlkoordinator/in
UMA	unbegleitete/r minderjährige/r Ausländer/in
UMF	unbegleiteter minderjähriger Flüchtlings
VERA	Initiative Verhinderung von Ausbildungsabbrüchen
VHS	Volkshochschule
zkT	zugelassener kommunaler Träger
ZWH	Zentralstelle für die Weiterbildung im Handwerk

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1.1	Kompetenzverteilung im föderativen System	11
Abb. 1.2	Akteure im Politikfeld	12
Abb. 2.1	Schnittstellen-Konstellationen im Überblick	27
Abb. 2.2	Analyserahmen	36
Abb. 3.1	Modell der vier Übergänge im Kontext der Lebenslaufperspektive	42
Abb. 4.1	Das Schulsystem in NRW	70
Abb. 4.2	Das Schulsystem in Bayern	73
Abb. 4.3	Bildungswege am Berufskolleg in NRW	78
Abb. 4.4	Berufsorientierung in der bayerischen Mittelschule	91
Abb. 5.1	Entwicklung der Asylantragszahlen (Erst- und Folgeanträge, 2015 bis 2018)	94
Abb. 5.2	Schulorganisatorische Modelle für neu zugewanderte Kinder und Jugendliche	109
Abb. 5.3	Stundentafel der Internationalen Förderklassen in NRW an Berufskollegs	113
Abb. 5.4	Bildungswege für über 18-jährige junge Menschen in NRW	115
Abb. 5.5	Mögliche Bildungswege im Programm für berufsschulpflichtige Geflüchtete in Bayern	117
Abb. 5.6	Lernbereiche und Querschnittsaufgaben in den BerufsinTEGRationsklassen in Bayern	118
Abb. 5.7	Aufenthaltstitel und der Zugang zum Arbeitsmarkt	121
Abb. 5.8	Verfahrensablauf bundesweite Verteilung	127
Abb. 6.1	Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge als Element vorbeugender Sozialpolitik	136
Abb. 6.2	Akteure vorbeugender Sozialpolitik	136
Abb. 6.3	Interviewpartner/innen in der KAS-Studie	138
Abb. 7.1	Das Regionale Bildungsbüro als steuernde Institution	143
Abb. 7.2	Einbindung der Vernetzungsinstitutionen in die kommunale Schulpolitik	144

Abb. 7.3	Verknüpfung der Vernetzungsinstitutionen mit der Jugendhilfe	144
Abb. 7.4	Trennung zwischen Bildungs- und Integrationsinstitutionen	145
Abb. 7.5	Bildung und Integration als zwei Fachbereiche eines Dezernats	147
Abb. 11.1	Ansatzpunkte für die (Weiter-)Entwicklung von Kooperation	299

Teil I

Politikfeldübergreifende Kooperation in der vorbeugenden Sozialpolitik: Grundlagen



Vorbeugende Sozialpolitik: Herausforderungen für die Kooperation von Akteuren aus unterschiedlichen Politikfeldern

1

Die Diskurse um einen „neuen Wohlfahrtsstaat“ (vgl. Esping-Andersen 2002) und einen „dritten Weg“ (vgl. Giddens 2001) mit ihrer Kritik am nachsorgenden Sozialversicherungsstaat haben zu einem Bedeutungszuwachs von vorbeugender Sozialpolitik geführt, die Vorsorge und Inklusion in den Mittelpunkt stellt und Sozialpolitik als gesellschaftliche Investition definiert. Vorbeugende Sozialpolitik setzt auf Prävention und Kooperation; sie soll auf einer ganzheitlichen Betrachtung von Lebenslagen und Ressourcen basieren und Übergänge im Lebenslauf (vgl. Schröer et al. 2013) – als mit individuellen Weichenstellungen verbundene Risikosituationen – in den Fokus nehmen und Förderketten entlang des Lebenslaufs installieren. Der integrierte Ansatz erfordert eine Kooperation von Akteuren aus verschiedenen, nicht nur sozial-, sondern auch bildungspolitischen Politikfeldern. Mit der politikfeldübergreifenden Kooperation wird eine ebenso plausible wie anspruchsvolle Forderung formuliert: Es geht um die Bearbeitung von Schnittstellen zwischen verschiedenen Politikfeldern mit dem Ziel, ganzheitliche, adressatenbezogene und lebenslagenorientierte Lösungen für Risikosituationen im Lebenslauf zu finden.

Eine allgemein anerkannte Definition der Kriterien zur Abgrenzung von Politikfeldern gibt es nicht. Ein weitgehender Konsens besteht jedoch zum einen darüber, dass sich ein Politikfeld durch eine relative Stabilität von kurzfristig auf bestimmte Probleme bezogenen Policy-Konfigurationen unterscheidet. Zum anderen stimmen unterschiedliche Definitionen insofern überein, als sich ein Politikfeld kennzeichnen lässt durch bestimmte Aufgaben und durch spezifische Governance-Strukturen, die es von anderen unterscheiden: „Wichtige Bezugspunkte für die Konstituierung eines Politikfeldes sind die besonderen, von anderen abgrenzbaren (öffentlichen) Aufgaben und eine gegenüber nicht dazugehörenden Akteuren größere Kommunikationsdichte der

Entscheidungsträger des jeweiligen Politikfeldes.“ (Grunow 2017: 12) Auch andere Autoren heben die Beziehungen zwischen den Akteuren sowie gemeinsame Leitbilder hervor.¹ Für die Konstituierung eines Politikfeldes spielen also sowohl Strukturen (bspw. die Zuweisung von Aufgaben an bestimmte Akteure) als auch Prozesse (bspw. die Kommunikation zwischen diesen Akteuren) eine Rolle. Von einer sektoralen Politikverflechtung wird gesprochen, wenn es Probleme gibt, die Lösungsbeiträge aus zwei (oder mehreren) auf diese Weise konstituierten Politikfeldern erfordern (Blätte 2015: 100), weil die Kompetenzen der Akteure aus den unterschiedlichen Politikfeldern Schnittstellen aufweisen. Für die Arbeit an Schnittstellen gibt es unterschiedliche Koordinationsmechanismen, mit denen den einzelnen beteiligten Akteuren (Teil-)Aufgaben zugeordnet werden. Im Idealfall sind diese Koordinationsmechanismen so gestaltet, dass es zu kooperativen Bearbeitungsstrategien kommt, bei denen die Lösungsbeiträge verknüpft werden.

Die Analyse von Schnittstellen zwischen Politikfeldern und der Mechanismen ihrer Bearbeitung gilt als eine bislang eher wenig beachtete Fragestellung. Dies ist nicht nur angesichts des hohen Stellenwerts des Themas in der politischen Diskussion erstaunlich; auch die Politikwissenschaft ist „schnell dabei, von der Politik eine bessere Abstimmung von Teilstaaten zu fordern“ (Bönker 2008: 315). Die Erkenntnis über die Bedeutung der Fragestellung ist auch keineswegs neu: Bereits in den 1990er Jahren 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: 461), und dass Verflechtungen daher einer größeren Beachtung bedürfen (vgl. Héritier 1993; zusammenfassend Bönker 2008: 315 f.). Auf der Grundlage von aktuellen Arbeiten zur Problemlösungsfähigkeit des modernen Staates stellen Wegrich/Stimac (2014: 41) zusammenfassend fest: „Coordination is a long-standing concern in public administration and executive government.“

Vor diesem Hintergrund soll in diesem Kapitel zunächst die Bedeutung der Kooperation für eine vorbeugende Sozialpolitik dargestellt werden. Dabei wird zunächst auf den politikfeldübergreifenden Charakter des Konzepts vorbeugender Sozialpolitik eingegangen (Abschn. 1.1). Im Anschluss werden die Governance-Strukturen der für das Themenfeld „Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge“ relevanten Politikfelder dargestellt (Abschn. 1.2).

¹Blätte 2015: 97; Döhler 2015b: 56 ff.; Loer/Reiter/Töller 2015: 9.

1.1 Zur Bedeutung von Kooperation in der vorbeugenden Sozialpolitik

Das Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW) definiert das Leitbild vorbeugender Sozialpolitik folgendermaßen:

„Durch möglichst frühzeitige und wirkungsorientierte Investitionen in präventive Maßnahmen und Programme sowie eine bessere Abstimmung und Verknüpfung der bestehenden Angebote, so die Erwartung, sollen die individuellen Teilhabemöglichkeiten der Adressat_innen verbessert, die gesellschaftliche Chancengerechtigkeit erhöht und dadurch mittel- und langfristig auch die Sozialhaushalte entlastet werden. Zu den wichtigsten Anwendungsfeldern präventiv-investiver Sozialpolitik gehören die Bereiche Kinder, Jugend und Familie; Bildung und Ausbildung; Behinderung und Inklusion sowie Migration und Integration. Darüber hinaus spielen präventive Konzepte aber u. a. auch im Bereich der Gesundheits-, der Alten- und Pflegepolitik sowie der Arbeitsmarktpolitik eine wichtige Rolle. Vorbeugende Sozialpolitik als integrierter strategischer Ansatz umfasst somit nicht nur eine Vielzahl von Handlungsfeldern, sondern richtet sich der Intention nach auf den gesamten Lebenslauf „von der Wiege bis zur Pflege“.“ (FGW 2015: 1)

Als Anwendungsfelder werden somit unterschiedliche, sowohl sozial- als auch bildungspolitische Bereiche definiert, und Prävention spielt, wie der Begriff der vorbeugenden Sozialpolitik bereits impliziert, eine zentrale Rolle. Die Einbeziehung des Bildungsbereichs stellt dabei eine notwendige Erweiterung sozialpolitischer Strategien dar: Bildung ist ein Schlüsselfaktor, der Armut und Exklusion entgegenwirkt und für das Individuum Voraussetzungen für ein selbstbestimmtes Leben und soziale, wirtschaftliche und gesellschaftliche Teilhabe schafft. Auch die Integrationspolitik wird als Element vorbeugender Sozialpolitik aufgefasst und soll für zugewanderte Menschen durch eine frühzeitig einsetzende Förderung die Teilhabemöglichkeiten stärken. Die Forderung nach „Integration durch Bildung“² ist somit als eine Komponente der Verbindung von vorbeugender Sozialpolitik mit Bildungspolitik zu sehen.

Im Hinblick auf Prävention wird unterschieden zwischen Primärprävention (allgemeine Beratung und Information mit aufklärender und sensibilisierender Funktion zur Vermeidung von Problemen), Sekundärprävention (Hilfen im Einzelfall zur Begleitung und Unterstützung in Risikosituationen) und Tertiärprävention (Vermeidung von Folgeschäden; Stöbe-Blossey: 2018 102 f.; Wohlgemuth 2009: 26 f.). Im Rahmen der Primärprävention sollen über Vernetzungsstrategien im Zuge der Ansprache von Adressat/inn/en über Regelinstitutionen (Kindertageseinrichtungen, Schulen) möglichst alle (potenziell) Betroffenen frühzeitig erreicht und niederschwellige Zugänge für Angebote der Sekundär- und ggf.

²Vgl. bspw. www.bmbf.de/de/integration-durch-bildung-1092.html (Nationaler Aktionsplan Integration; BMBF) sowie Aktionsrat Bildung 2016; Becker 2011; Copur 2015.

auch Tertiärprävention ermöglicht werden, um Stigmatisierungen zu vermeiden und Kontinuität zu sichern. Somit geht es um eine Kooperation zwischen Regelinstitutionen und spezialisierten Fachdiensten aus unterschiedlichen Politikfeldern.

Wenn die Prävention auf den gesamten Lebenslauf ausgerichtet sein soll, kommt der Vorbereitung und Begleitung von Übergängen – als für das Individuum kritische Schwellen – eine besondere Bedeutung zu. Übergangssituationen sind häufig von Konstellationen sektoraler Politikverflechtung gekennzeichnet. Erstens sind Übergänge häufig mit einem Wechsel zwischen den Zuständigkeiten von Akteuren unterschiedlicher Politikfelder verbunden; so findet bspw. bei dem Übergang von der Schule in die Ausbildung ein Wechsel in ein anderes Segment des Bildungssystems statt. Zweitens erfordert die Gestaltung von Übergängen vielfach das Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure – beim Übergang von der Schule in die Ausbildung sind bspw. die Schule selbst, die Arbeitsverwaltung und die Jugendhilfe in die Begleitung, Beratung und Vermittlung von Jugendlichen involviert. Für eine präventiv ausgerichtete Vorbereitung und Begleitung von Übergängen bildet die Kooperation von Akteuren aus unterschiedlichen Politikfeldern also eine zentrale Voraussetzung.

Das so umrissene Konzept vorbeugender Sozialpolitik trifft jedoch auf historisch gewachsene Strukturen. Die Sozialpolitik im modernen Wohlfahrtsstaat ist ein komplexes System, das ausdifferenziert ist in mehrere Politikfelder (Döhler 2015a: 59 f.) wie zum Beispiel Arbeitsmarkt-, Gesundheits-, Jugendhilfe-, Sozialhilfe- und Rentenpolitik. Gerade die Sozialpolitik gilt als „hochgradig segmentiert und sektoraliert“ (Bönker 2008: 316); jedes sozialpolitische Feld ist durch bestimmte Zuständigkeitsverteilungen im Mehrebenensystem (EU, Bund, Länder, Kommunen) und zwischen den Akteuren (staatliche und kommunale Behörden, frei-gemeinnützige und private Träger) gekennzeichnet und durch das in zwölf Bücher gegliederte Sozialgesetzbuch (SGB) des Bundes³ in Rechtskreise aufgeteilt. Die Politikformulierung wird durch feldspezifische korporatistische Politiknetzwerke geprägt (Trampusch 2003: 10 f. m. w. V.); die institutionellen Strukturen für die Umsetzung sind ebenfalls feldspezifisch ausdifferenziert. Für die einzelnen Rechtskreise sind spezialisierte Hilfesysteme entstanden, die sich an institutionellen Zuständigkeiten orientieren. Die mit dem Ansatz vorbeugender Sozialpolitik geforderte Integration bildungspolitischer Elemente erweitert das Spektrum der beteiligten Akteure zusätzlich und erhöht die Komplexität, denn auch die Bildungspolitik umfasst unterschiedliche Felder – wie etwa Elementarbildung in der Kindertageseinrichtung,

³SGB I: Allgemeiner Teil; SGB II: Grundsicherung für Arbeitssuchende; SGB III: Arbeitsförderung; SGB IV: Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung; SGB V: Gesetzliche Krankenversicherung; SGB VI: Gesetzliche Rentenversicherung; SGB VII: Gesetzliche Unfallversicherung; SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe; SGB IX: Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen; SGB X: Verwaltungsverfahren; SGB XI: Soziale Pflegeversicherung; SGB XII: Sozialhilfe.

Schule, Berufsbildung oder Hochschule – mit jeweils spezifischen Strukturen und Prozessen. Somit können in derselben Lebenslage und in derselben Risikosituation unterschiedliche Akteure mit jeweils spezifischen Kompetenzen für dieselben Adressat/inn/en zuständig sein, und Veränderungen in der Lebenslage können zu Wechseln in den institutionellen Zuständigkeiten führen.

Die Übergangssituation Schule-Ausbildung-Beruf stellt eine exemplarische Konstellation für sektorale Politikverflechtung dar, weil ihre Bearbeitung im Kontext einer vorbeugenden Sozialpolitik Lösungsbeiträge aus mehreren, sehr unterschiedlich strukturierten Politikfeldern erfordert und sich vielfältige Schnittstellen zwischen den Kompetenzen unterschiedlicher Akteure ergeben. Diese Übergangssituation bildet nicht nur, aber insbesondere für „bildungsberechtigte“ junge Menschen eine kritische Schwelle. Leistungen für junge Menschen in dieser Lebenssituation sind zum einen in der Sozialpolitik, zum anderen im Schulsystem verankert. In der Sozialpolitik sind mehrere Rechtskreise beteiligt. So sind die Arbeitsagenturen (SGB III) für die Berufsberatung sowie die Ausbildungsvermittlung zuständig und fördern unterschiedliche Maßnahmen der Berufsvorbereitung – beispielsweise bei Bildungsträgern oder in Beschäftigungsprojekten. Wenn die Eltern Arbeitslosengeld II beziehen (SGB II), werden auch die Jugendlichen vom Fallmanagement des Jobcenters betreut, in dessen Verantwortung dann auch die Vermittlung in Ausbildung sowie in Maßnahmen liegt. Parallel bietet das Jugendamt bei Bedarf sozialpädagogische Unterstützungsleistungen in Form von Hilfen zur Erziehung sowie im Rahmen der Jugendsozialarbeit und der Jugendberufshilfe (SGB VIII). Die Schulpflicht reicht in der Regel (mit Unterschieden zwischen den Bundesländern) bis zum 18. Lebensjahr, und die berufsbildenden Schulen halten (mit einer je nach Bundesland differenzierten Ausgestaltung) vielfältige Bildungsgänge bereit, die zum Teil speziell auf die Begleitung der Übergangssituation ausgerichtet sind, zum Teil der Höherqualifizierung dienen. Hinzu kommen Programme der Bundesländer, mit denen Jugendliche über das Schulsystem erreicht werden sollen, und – vielfach damit verknüpft – der Aufbau lokaler Netzwerke. Bei jugendlichen Flüchtlingen ist zusätzlich zu beachten, dass eine Veränderung ihres Aufenthaltsstatus auch zu einer Veränderung der Zuständigkeiten der Rechtskreise führt. So erfolgt bei der Anerkennung eines Asylantrags die Überleitung in den Zuständigkeitsbereich des SGB II, während vorher bspw. Beratungsleistungen im Rahmen des SGB III auf freiwilliger Basis in Anspruch genommen werden können. Unbegleitete Minderjährige werden von der Jugendhilfe betreut (SGB VIII), sodass sich bei Eintritt der Volljährigkeit Veränderungen in Rechtsansprüchen und Zuständigkeiten ergeben. Sowohl in Schulen als auch im Rahmen der Jugendhilfe und der Arbeitsmarktpolitik gibt es unterschiedliche Förderangebote für geflüchtete Jugendliche. Probleme und Potenziale von Kooperation zwischen unterschiedlichen Akteuren dürften sich also anhand dieser Zielgruppe in besonderem Maße zeigen.

Einerseits ist diese (historisch gewachsene und von unterschiedlichen Interessen geprägte) Ausdifferenzierung von Leistungen ein Ausdruck von Professionalisierung; Janning/Töns (2008: 9) beschreiben Politikfelder als „das Ergebnis von staatlichen Bemühungen um Problemlösungen in einer ausdifferenzierten Gesellschaft“.

In der Literatur ist teilweise die Rede von einer Entgrenzung von Politikfeldern und einer Pluralisierung von Entscheidungsarenen (von Winter/Willems 2009: 11), sodass man vermuten könnte, dass sich im Zuge fortschreitender Entgrenzung und Pluralisierung Probleme von Segmentierung und Sektoralisierung tendenziell quasi von selbst auflösen. Damit ist jedoch schon allein angesichts der Ausdifferenzierung der Gesellschaft nicht zu rechnen, denn zwischen dieser Ausdifferenzierung einerseits und der Existenz von Politikfeldern andererseits besteht ein nahezu zwingender Zusammenhang: „Specialisation is a precondition for policy-making based on Fachkompetenz – technical and subject expertise.“ (Wegrich/Stimac 2014: 44) Professionalisierung erfordert Ausdifferenzierung, und Ausdifferenzierung führt zu Schnittstellen zwischen den Politikfeldern. Dass es – insbesondere bei komplexen und interdependenten Problemen – dazu kommt, dass mehrere Politikfelder involviert sind, ist demnach kaum zu vermeiden.

Andererseits begrenzt die Differenzierung die Problemlösungsfähigkeit des Staates bei interdependenten Problemen und erschwert die ganzheitliche Betrachtung von Lebenslagen. Lebenslagen lassen sich nicht politikfeldspezifisch erfassen und sind oft durch ein Bündel von mehreren Risiken gekennzeichnet. Jeder einzelne Akteur ist in politikfeldspezifische Governance-Strukturen eingebunden und verfügt nur über eine begrenzte Problemwahrnehmung und ein durch Zuständigkeiten eingeschränktes Spektrum an Handlungsoptionen. Der ganzheitliche Blick auf die Betroffenen, auf ihre Bedarfe und ihre Ressourcen sowie auf die Interdependenz der Risiken, wird durch die institutionelle Differenzierung erschwert; die Kommunikation zwischen den Akteuren wird schon seit langem als unzureichend betrachtet (Dewe/Wohlfahrt 1991: 20 f. m. w. V). Lebenslagenorientierte Prävention erfordert die Kooperation von mehreren Akteuren, und mit Wechseln von institutionellen Zuständigkeiten verbundene Übergänge erfordern eine Abstimmung zwischen unterschiedlichen Akteuren, wenn eine kontinuierliche Förderung sichergestellt werden soll (vgl. Stöbe-Blossey 2016a).

Vor diesem Hintergrund kann es bei Konstellationen sektoraler Politikverflechtung zur Herausbildung neuer Politikfelder kommen. Dies geschieht jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen und wenn, dann in einem längerfristigen Prozess (Loer/Reiter/Töller 2015: 20 ff.; vgl. Haunss/Hofmann 2015). Ein Beispiel für einen solchen Prozess stellt die Integrationspolitik dar, in der in wachsendem Maße eigene Governance-Strukturen entwickelt wurden – bspw. in Form von Zuständigkeitsdefinitionen in Ministerien und Kommunen und von eigenen Gesetzen und Programmen. Integrationspolitik ist dennoch immer auf Lösungsbeiträge aus anderen Politikfeldern angewiesen, wobei sozial- und bildungspolitische Felder eine zentrale Rolle spielen. So wird die Übergangssituation Schule-Ausbildung-Beruf für Flüchtlinge in denselben Politikfeldern und von denselben Akteuren bearbeitet wie für in Deutschland aufgewachsene Jugendliche; integrationspolitische Akteure – wie bspw. entsprechende Koordinierungsstellen – übernehmen dabei vor allem Impuls- und Vernetzungsfunktionen. An diesem Beispiel zeigt sich, dass durch die Herausbildung neuer Politikfelder zwar – potenziell – Prozesse der Bearbeitung von Schnittstellen verändert werden, strukturell aufgehoben werden die Schnittstellen damit jedoch nicht.

Insofern hat in den letzten Jahren die Tendenz an Bedeutung gewonnen, die Schnittstellen zwischen den Systemen durch eine Vernetzung der Akteure und eine Zusammenarbeit über die Grenzen der Rechtskreise hinweg zu bearbeiten. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD für die Legislaturperiode von 2013 bis 2017 wurde das Thema der „Schnittstellen zwischen den Sozialgesetzbüchern“ aufgegriffen und eine bessere Verzahnung zur Vermeidung von „Sicherungs- und Förderlücken“ (Bundesregierung 2013: 74 f.) gefordert. Im Laufe der Legislaturperiode gab es in unterschiedlichen Handlungsfeldern vorbeugender Sozialpolitik Initiativen, die – ohne dass grundsätzliche Veränderungen in den Kompetenzen von Akteuren vorgenommen wurden – auf eine Stärkung der Kooperation bei der Bearbeitung von Schnittstellen durch eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit setzten (Bundesregierung 2013: 66 f., 74 f.).

Um Strukturen für die kooperative Bearbeitung von Schnittstellen aufzubauen, um die Versäulung und die institutionelle Fragmentierung aufzubrechen und um sozial- und bildungspolitische Ansätze miteinander zu verknüpfen, setzt vorbeugende Sozialpolitik oft auf die lokale Ebene: „Angesichts der oft beklagten leistungsrechtlichen ‚Versäulungen‘ und der institutionellen Fragmentierung der sozialen Sicherungssysteme könnte der lokalen Ebene als ‚Experimentierfeld‘ eine entscheidende Funktion bei der Generierung sozialer Innovationen im Sinne einer passgenauerer, stärker präventiv ausgerichteten und aktiv gestaltenden Politik ‚aus einem Guss‘ zukommen.“ (Brettschneider/Klammer 2017: 144). Konstatiert wird insofern ein enger Zusammenhang zwischen den Paradigmen der Vorbeugung und der Kommunalisierung von Sozialpolitik (ebd.: 141). Die Förderung von Vernetzung auf lokaler Ebene stellt somit ein zentrales Element von Strategien vorbeugender Sozialpolitik dar.

Am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen lassen sich zahlreiche Ansätze für Strategien lokaler Vernetzung identifizieren. Zu nennen sind bspw. die Entwicklung von Familienzentren⁴, die Unterstützung regionaler Bildungsnetzwerke⁵, die Einrichtung der Kommunalen Integrationszentren⁶, die Förderung kommunaler Präventionsketten⁷ (ehemals „Kein Kind zurücklassen“; KeKiz) und das Berufsorientierungsprogramm „Kein Abschluss ohne Anschluss“ (KAoA)⁸. Auch Bundesprogramme wie „Lernen vor Ort“⁹ zielen in diese Richtung. Die Anknüpfung an Regelinstitutionen spielt dabei oft

⁴Vgl. www.familienzentrum.nrw.de/ (Familienzentren NRW).

⁵Vgl. www.regionale.bildungsnetzwerke.nrw.de/Regionale-Bildungsnetzwerke/index.html (Regionale Bildungsnetzwerke in NRW).

⁶Vgl. www.kommunale-integrationszentren-nrw.de/ (Kommunale Integrationszentren).

⁷Vgl. <https://www.kommunale-praeventionsketten.de/> (Kommunale Präventionsketten – Kommunen in NRW beugen vor).

⁸Vgl. www.keinabschlussohneanschluss.nrw.de/ (Landesvorhaben KAoA – „Kein Abschluss ohne Anschluss“).

⁹Vgl. www.lernen-vor-ort.info/ (Bundesprogramm „Lernen vor Ort“).

eine zentrale Rolle. So soll bspw. die Regelinstution Kindertageseinrichtung, die als Familienzentrum arbeitet, Bildungs- und Beratungsangebote anderer Akteure im Sozialraum bündeln und Familien niederschwellig zugänglich machen; im Rahmen des Programms KAoA soll eine erste Berufsorientierung für alle Schüler/innen an den Schulen angesiedelt werden. Viele dieser Programme sind sowohl mit der Einrichtung von lokalen Koordinierungsstellen als auch von Gremien der Vernetzung verbunden.

Koordinierungsstellen, die Angebote auf lokaler Ebene vernetzen sollen, können ihre Funktion nur erfüllen, wenn die Akteure in den Regelinstutionen, die spezialisierten Fachdienste und die Dienststellen der Verwaltungen unterschiedlicher Politikfelder die Kooperationsimpulse aufgreifen und in ihrer Arbeit umsetzen. Die Fachkräfte der Regelinstutionen müssen sowohl mit Koordinierungsstellen als auch mit für spezielle Problemlagen zuständigen Fachdiensten kooperieren, denn sie benötigen die Unterstützung dieser Akteure und können im Rahmen eines lokalen Netzwerks Lotsenfunktionen bei der Weiterleitung von Menschen an spezialisierte Institutionen wahrnehmen und deren Leistungen räumlich bündeln. Schnittstellen werden also durch Vernetzungsstrategien nicht aufgehoben; vielmehr geht es im Rahmen von Netzwerken auf lokaler Ebene darum, kooperative Verfahren für die Bearbeitung von Schnittstellen zu entwickeln und zu etablieren, die an den Strukturen der jeweiligen Politikfelder ansetzen. Vor diesem Hintergrund sollen im Folgenden zunächst die Governance-Strukturen der für die Bearbeitung der Übergangssituation Schule-Ausbildung-Beruf relevanten Politikfelder vorbeugender Sozialpolitik dargestellt werden.

1.2 Schule, Arbeitsmarkt, Jugendhilfe – Strukturen der Politikfelder

Im Hinblick auf die Governance-Strukturen ist es zunächst wichtig zu beschreiben, welche Kompetenzen in den für die Bearbeitung der Übergangssituation Schule-Ausbildung-Beruf relevanten Politikfeldern vorbeugender Sozialpolitik auf welcher Ebene des föderativen Systems angesiedelt sind (siehe Abb. 1.1). Darüber hinaus stellt sich die Frage, welche Akteure für das jeweilige Politikfeld wesentlich sind (siehe Abb. 1.2). Diesen Fragen soll in diesem Abschnitt nachgegangen werden. Dafür werden die wichtigsten Strukturmerkmale der Politikfelder in zwei Übersichten dargestellt und kommentiert.

Abb. 1.1 gibt einen Überblick über die Kompetenzverteilung im deutschen Bundesstaat. Hier zeigt sich, dass zentrale Gestaltungskompetenzen in der Arbeitsmarktpolitik beim Bund, in der Schulpolitik beim Land und in der Jugendhilfepolitik bei der Kommune liegen. Die Übersicht macht jedoch auch deutlich, dass in allen drei Feldern vertikale Verflechtungen bestehen – oder umgekehrt: In keinem der drei Felder verfügt eine einzelne Ebene des föderativen Systems über eine exklusive Kompetenz.

So bestehen auch in der Jugendhilfe Bundeskompetenzen, sodass es auf Bundesebene eine Schnittstelle zur Arbeitsmarktpolitik gibt. Die Strukturen für diese beiden Politikfelder werden durch drei Teile des Sozialgesetzbuches definiert (einerseits SGB II/III,

Bund	Land	Kommune
Jugendhilfepolitik		
SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) als Rahmengesetz	Ausführungsgesetze SGB VIII (Standards, Förderung) <ul style="list-style-type: none"> • Schwerpunkt: Kindertageseinrichtungen • außerdem Förderung von Leistungen wie bspw. Jugendsozialarbeit, Erziehungsberatung, Familienbildung 	Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien sowie hoheitliche Aufgaben (bspw. Kinderschutz, Inobhutnahme) Doppelrolle: <ul style="list-style-type: none"> a) Strukturverantwortung (Jugendhilfeplanung) b) Träger von Einrichtungen
Arbeitsmarktpolitik		
SGB II: Grundsicherung für Arbeitsuchende <ul style="list-style-type: none"> • Arbeitslosengeld II für Erwerbsfähige bei Bedürftigkeit • Beratung und Arbeitsvermittlung von Langzeitarbeitslosen und Angehörigen ihrer Haushalte („Bedarfsgemeinschaften“) SGB III: Arbeitsförderung <ul style="list-style-type: none"> • Versicherungsleistungen (Arbeitslosengeld I) bei entsprechenden Ansprüchen • Beratung und Arbeitsvermittlung für Arbeitsuchende, die nicht im Rechtskreis des SGB II betreut werden • Berufsberatung und Vermittlung von Ausbildungsplätzen eigene Behörden: § 367 SGB III <ul style="list-style-type: none"> • Bundesagentur für Arbeit (BA) als bundesunmittelbare Körperschaft • Regionaldirektionen auf der Ebene der Bundesländer • örtliche Agenturen für Arbeit 	Aufsicht über „zugelassene kommunale Träger“ (zKT) (§ 48 I SGB II) Zusammenarbeit mit Regionaldirektionen (§ 367 III SGB III) eigene (oft durch EU-Mittel kofinanzierte) arbeitsmarktpolitische Förderprogramme / zielgruppenorientierte Projekte für unterschiedliche Adressat/inn/en	SGB II: Aufgabenwahrnehmung (Jobcenter zur Betreuung von Arbeitsuchenden in der Grundsicherung) <ul style="list-style-type: none"> • teils gemeinsam mit BA („Gemeinsame Einrichtung“; § 44b SGB II) • teils in eigener Trägerschaft („zugelassene kommunale Träger“; § 6a SGB II) lokale Beschäftigungspolitik / Projekte mit unterschiedlichen Inhalten
Schulpolitik		
	Bildungspolitik als Kernkompetenz: <ul style="list-style-type: none"> • Schulstruktur • Unterrichtsinhalte • pädagogisches Personal • Schulaufsicht („innere Schulangelegenheiten“) 	Schulträger: <ul style="list-style-type: none"> • Gebäude, • Verwaltungspersonal („äußere Schulangelegenheiten“) • Organisation von additiven Ganztagsangeboten • kommunale Schulentwicklungsplanung Tendenz: aktiv-gestaltende Funktion

Abb. 1.1 Kompetenzverteilung im föderativen System. (© Eigene Darstellung)

Selbstverwaltung / Interessenvertretung / Rolle von Verbänden	Institutionen (Leistungserbringung)	Professionen (Professionskultur)
Jugendhilfepolitik		
Doppelrolle der Wohlfahrtsverbände a) Mitwirkung an der Steuerung (Jugendhilfeauschüsse Land / Kommune) b) Leistungserbringer	<ul style="list-style-type: none"> • Kindertageseinrichtungen • Wohngruppen für Jugendliche • Beratungsstellen etc. <p>durch Leistungsanbieter in kommunaler, frei-gemeinnütziger oder privater Trägerschaft (unterschiedliche Strukturen)</p>	Sozialpädagogische Fachkräfte
Arbeitsmarktpolitik		
<p>Selbstverwaltungsorgane BA / örtliche Agenturen (§ 371 SGB III): je ein Drittel Vertreter der Arbeitgeber, Arbeitnehmer und öffentlicher Körperschaften</p> <p>Beratender Beirat der gemeinsamen Einrichtungen oder zugelassenen kommunalen Träger (§ 18d SGB II): Mitgliedschaft von Arbeitgebern, Arbeitnehmern, Wohlfahrtsverbänden, Kammern, berufsständischen Organisationen</p> <p>Mitwirkung an zielgruppenorientierten Projekten</p>	<p>Örtliche Agenturen für Arbeit (SGB III)</p> <p>Jobcenter (SGB II)</p> <p>lokale Beschäftigungsgesellschaften in unterschiedlicher Trägerschaft</p> <p>freie Träger von zielgruppenorientierten Projekten; gemeinnützige und private Anbieter von Bildungsmaßnahmen (Vertragsvergabe auf der Grundlage von Ausschreibungen)</p>	unterschiedliche Qualifikationen, bspw. Verwaltung, Sozialwissenschaft, Sozialpädagogik, Berufserfahrung in unterschiedlichen Feldern
Schulpolitik		
Partielle Dienstleistungen der Wohlfahrtsverbände für Schulen (bspw. bei Ganztagsangeboten)	Schule: nichtrechtsfähige Anstalten des Schulträgers	Lehrer/innen

Abb. 1.2 Akteure im Politikfeld. (© Eigene Darstellung)

andererseits SGB VIII). Allerdings unterscheidet sich die Kompetenzverteilung 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 gesetzlich definierte Handlungsspielraum in der Jugendhilfe ist also auf der lokalen Ebene deutlich größer als in der Arbeitsmarktpolitik.

Die Jugendhilfe ist nach § 1 SGB VIII darauf ausgerichtet, das Recht eines jeden jungen Menschen „auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“ zu verwirklichen.

Dieser Auftrag umfasst Leistungen der Jugendhilfe, wie bspw. die Kindertagesbetreuung oder Hilfen zur Erziehung, und hoheitliche Funktionen zum Schutz des Kindeswohls ebenso wie einen allgemeinen Auftrag zur Erhaltung und Schaffung von positiven Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien. Die Arbeitsförderung soll laut § 1 SGB III dem „Entstehen von Arbeitslosigkeit entgegenwirken, die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzen und den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt unterstützen“ und dabei sowohl die individuelle Beschäftigungsfähigkeit als auch übergreifend den Beschäftigungsstand und die Beschäftigungsstruktur verbessern. Sie ist dabei zuständig für Versicherungsleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit, für die Beratung und Arbeitsvermittlung sowie die Berufsberatung mit unterstützenden Leistungen vor und während der Berufsausbildung. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll gemäß § 1 SGB II „Leistungsberechtigten ermöglichen, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht“, wobei die Leistungen darauf auszurichten sind, dass „durch eine Erwerbstätigkeit Hilfebedürftigkeit vermieden oder beseitigt, die Dauer der Hilfebedürftigkeit verkürzt oder der Umfang der Hilfebedürftigkeit verringert wird“. Dazu gehören die Transferleistungen für erwerbsfähige Langzeitarbeitslose und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen sowie Beratung, Arbeitsvermittlung und Fallmanagement.

In der Arbeitsmarktpolitik finden sich durch die 2005 erfolgte Differenzierung zwischen Arbeitsförderung und Grundsicherung auf lokaler Ebene zwei lokale Institutionen, die Arbeitsagenturen (SGB III) und die Jobcenter (SGB II). Letztere sind teilweise als gemeinsame Einrichtungen (gE) von Arbeitsagentur und Kommune organisiert, teilweise sind sie als zugelassene kommunale Träger (zKT) Teil der Kommunalverwaltung. Die Bezirke der einzelnen Arbeitsagenturen umfassen – je nach Größe der Kommunen – das Gebiet einer oder mehrerer Kommunen. Es gibt somit im Bereich der Arbeitsmarktpolitik zwei unterschiedliche Rechtskreise mit unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen, Institutionen und Handlungslogiken.

Angesichts der Bundeskompetenzen in der Arbeitsmarkt- und in der Jugendhilfepolitik entwickelt der Bund oft Förderprogramme und Initiativen, die Schnittstellen zwischen beiden Feldern aufgreifen – etwa zur Förderung der beruflichen Integration von Jugendlichen, die neben der berufsbezogenen Unterstützung eine sozialpädagogische Betreuung brauchen, oder von Alleinerziehenden, die eine Kindertagesbetreuung, also eine Leistung der Jugendhilfe, benötigen, um erwerbstätig sein zu können. Die im Koalitionsvertrag 2013 erklärte Intention zur Verbesserung der Bearbeitung von Schnittstellen ist in diesem Kontext zu sehen.

Als exemplarisch für diese Strategie kann die Initiierung von Jugendberufsagenturen gelten (Stöbe-Blossey 2018: 106). Anknüpfend an die bereits im Jahr 2010 durch die Bundesagentur für Arbeit und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales initiierten „Arbeitsbündnisse Jugend und Beruf“ enthielt der Koalitionsvertrag von 2013 die Forderung nach dem Aufbau von Jugendberufsagenturen (vgl. BA 2014; DGB 2014) als Reaktion auf die konstatierte Schnittstellenproblematik bei der Förderung von Jugendlichen. In der Umsetzung gab es weder Gesetze noch Förderprogramme; vielmehr werden unter

dem Begriff Jugendberufsagentur unterschiedliche Formen der Kooperation der Sozialleistungsträger (SGB II, III, VIII) subsumiert, die je nach regionalen Gegebenheiten durch Kooperationsvereinbarungen unterschiedlich konkretisiert werden (vgl. Hagemann/Ruth 2019). Dabei kann es um die räumliche Zusammenführung von Angeboten unter einem Dach ebenso gehen wie um eine virtuelle Kooperation, beispielsweise über Verfahrensregelungen zum Austausch von Daten und zur Abstimmung in der Fallbearbeitung.

Da in der Schulpolitik keine Bundeskompetenzen vorzufinden sind, sind Bundesprogramme unter Einbeziehung der Schule politisch schwerer vorstellbar und verfassungsrechtlich potenziell problematisch; daher sind Programme, die an der Schule als Regelinstanz ansetzen, eher auf Landesebene angesiedelt. Programme wie „Lernende Regionen“ oder „Lernen vor Ort“ (vgl. Abschn. 4.2.2), die der Bund zur Förderung einer kommunalen Bildungspolitik aufgelegt hat, zeigen jedoch, dass der Bund dennoch bestrebt ist, diesbezügliche Initiativen zu entfalten – unmittelbare Adressaten sind dann nicht die Schulen, sondern regionale oder kommunale Akteure, die zur Bildung von Netzwerken aufgefordert werden.

Zwar liegt in der Schulpolitik die zentrale Kompetenz beim Land, aber faktisch ist hier eine Aufwertung der kommunalen Ebene festzustellen. Der Trend zur Entwicklung einer kommunalen Bildungspolitik (vgl. Abschn. 4.2.1) macht deutlich, dass hier in der Praxis ein Wandel des Selbstverständnisses im Gange ist. Der Bedeutungszuwachs der bildungs- bzw. schulpolitischen Funktion der Kommune geht mit einer stärker integrierten Sichtweise der Politikfelder Schule und Jugendhilfe einher. Damit ist in der Schulpolitik eine Entwicklung zu konstatieren, die verglichen werden kann mit Prozessen, welche die Arbeitsmarktpolitik seit den 1980-er Jahren durchlaufen hat: Seit dieser Zeit entwickelte sich eine kommunale Beschäftigungspolitik¹⁰ als Reaktion auf die zunehmende Belastung der Kommunen durch Langzeitarbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug. Dabei entstanden unterschiedliche Projekte und Strukturen (bspw. kommunale Koordinierungsstellen oder örtliche Beschäftigungsgesellschaften, die Arbeitsplätze im Zweiten Arbeitsmarkt schafften, oft verbunden mit Qualifizierungsmöglichkeiten für den Ersten Arbeitsmarkt). Rechtlich kodifiziert wurde der Bedeutungszuwachs der Kommunen in der Arbeitsmarktpolitik erst 15 Jahre später mit den Arbeitsmarktreformen der rot-grünen Koalition.

Nun sind die Strukturen von Politikfeldern nicht nur durch die Kompetenzen staatlicher Institutionen bestimmt, sondern nicht zuletzt durch die Rolle gesellschaftlicher Akteure. Abb. 1.2 enthält deshalb einen Überblick über einige zentrale Faktoren. Berücksichtigt werden hier die Rolle von Verbänden, die Struktur der leistungserbringenden Institutionen und die Professionskulturen.

Sehr deutlich kommt in der Übersicht die hohe Bedeutung korporatistischer Strukturen in der Jugendhilfepolitik zum Ausdruck. Zwar ist die Funktion von Verbänden auch in der Arbeitsmarktpolitik institutionalisiert, jedoch geht es hier faktisch eher um beratende als um entscheidende Gremien. In der Jugendhilfe ist eine sehr starke Position der

¹⁰Vgl. bspw. Hegner 1986; Heinelt 1991; Sund 1986; Väth 1986: 167 ff.

Wohlfahrtsverbände vorzufinden. Sie sind nicht nur, gemäß dem Subsidiaritätsprinzip, ein zentraler Leistungserbringer – sie bieten „deutlich mehr soziale Dienste an als die Kommunen und die privat-gewerblichen Anbieter zusammen“ (Bäcker et al. 2010: 545) –, sondern darüber hinaus wirken sie durch die gesetzlich verankerte Mitgliedschaft in den Jugendhilfeausschüssen mit einem Anteil von 40 % der Sitze (§ 71 I SGB VIII) an der Steuerung mit. Angesichts der Einführung von Wettbewerbselementen und Vertragskonstruktionen und der Etablierung von privat-gewerblichen Anbietern wird zwar auch die These von einer Erosion des Korporatismus vertreten. Jedoch zeigt ein Blick auf die formalen Zuständigkeiten und die faktischen Machtverhältnisse, dass die korporatistischen Strukturen im Kern sehr stabil sind (Bußmann et al. 2003: 68 ff.).

Darüber hinaus sind die Institutionen der Leistungserbringung in den drei Feldern sehr unterschiedlich strukturiert. In der Schulpolitik sind die einzelnen Schulen nicht-rechtsfähige Anstalten, welche zwar im Laufe der letzten Jahre im Zuge der Debatten um Schulautonomie (vgl. Abschn. 4.1) zusätzliche Managementkompetenzen erhalten haben, aber immer noch durch einen geringen eigenen Handlungsspielraum gekennzeichnet sind. In der Arbeitsmarktpolitik gibt es mit den regionalen Einheiten der Bundesagentur für Arbeit lokale Instanzen einer zentralen Institution, die zwar durch bundesrechtliche Vorgaben gesteuert werden, jedoch über einen gewissen Handlungsspielraum in der Kooperation mit anderen lokalen Akteuren verfügen. Mit der Einrichtung der Jobcenter sind ab 2005 weitere örtliche Institutionen hinzugekommen, die – mit unterschiedlichen Strukturen – die lokale Einbindung der Arbeitsmarktpolitik stärken und eine Schnittstelle zur Kommune bilden. In der Jugendhilfe ist zu unterscheiden zwischen öffentlichen Institutionen (in der Regel in kommunaler Trägerschaft), frei-gemeinnützigen Einrichtungen (von kleinen Vereinen bis hin zu überregional tätigen großen Wohlfahrtsverbänden mit einem breiten Aufgabenspektrum) und zunehmend auch privat-gewerblichen Anbietern (zu denen sowohl einzelne freiberuflich tätige Personen als auch Unternehmen mit mehreren Niederlassungen gehören).

Auf der operativen Ebene ist von Bedeutung, dass unterschiedliche Professionen aufeinandertreffen. Mit Ausnahme der Arbeitsmarktpolitik ist jedes Feld von einer bestimmten Profession(skultur) geprägt. Während in der Schule Lehrer/innen und in der Jugendhilfe sozialpädagogische Professionen dominieren, ist in den Arbeitsmarktinstitutionen ein breites Spektrum von Qualifikationen vorzufinden, zu denen sowohl in eigenen Bildungsgängen vermittelte spezifische 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.

Trotz der Heterogenität der Qualifikationen gibt es auch bei den Fachkräften im Bereich der arbeitsmarktbezogenen Dienstleistungen spezifische professionelle Orientierungen. Kernaufgabe der arbeitsmarktpolitischen Institutionen ist es, die Integration in Arbeit zu unterstützen und eine materielle Sicherung bei Arbeitslosigkeit bereitzustellen.

Die Handlungslogik der Fachkräfte ist – insbesondere im Bereich des SGB II – durch den gesetzlichen Auftrag geprägt, der „Fördern und Fordern“ beinhaltet und gegenüber den Kund/inn/en auch Sanktionsmöglichkeiten vorsieht. In der Jugendhilfe hingegen sehen die Fachkräfte ihren Auftrag – entsprechend der Vorgaben des SGB VIII – in der Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen. Der Schulbereich ist vor allem vom Bildungsauftrag geprägt, der bei den Lehrer/inne/n je nach Schulstufe und -form unterschiedlich stark fachlich akzentuiert und im fachlichen Selbstverständnis mehr oder weniger stark mit Erziehungsaufgaben verknüpft wird.

Wie stark unterschiedliche professionelle Leitbilder die Möglichkeiten zur Kooperation beeinflussen, lässt sich am Beispiel der Konflikte um die Einrichtung von Jugendberufsagenturen zeigen. Im Koalitionsvertrag von 2013 findet sich die bereits erwähnte Forderung, dass „flächendeckend einzurichtende Jugendberufsagenturen [...] die Leistungen nach den Sozialgesetzbüchern II, III und VIII für unter 25-Jährige bündeln“ sollen (Bundesregierung 2013: 66; vgl. Stafp-Finé 2016 m. w. V.). Diese Forderung zeigt, dass Defizite in der Praxis der Kooperation wahrgenommen werden. Jedoch werden gerade im Hinblick auf die Etablierung von Jugendberufsagenturen sowohl das Verhältnis der Hilfesysteme zueinander als auch die Auswirkungen der angestrebten Kooperation auf die Adressat/inn/en kontrovers diskutiert.¹¹ 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: 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: 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: 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 (vgl. Panitzsch-Wiebe 2016). Die Problematik unterschiedlicher professioneller Leitbilder tritt hier sehr deutlich zutage.

Zusammenfassend lassen sich also in den drei Politikfeldern unterschiedliche Aufgaben, Regeln und Handlungslogiken identifizieren. Grundlagen für Kooperation bestehen zwar angesichts der Tatsache, dass sich durch die vertikale Aufteilung von Kompetenzen im föderativen System auf der Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen zahlreiche Potenziale zur Verknüpfung zwischen den Politikfeldern ergeben. Korporatistische

¹¹Vgl. bspw. DGB 2014; Der Paritätische 2014; Panitzsch-Wiebe 2016.

Strukturen, eine unterschiedliche Prägung von Institutionen sowie die Abgrenzung zwischen verschiedenen Professionen mit jeweils spezifischen Leitbildern begrenzen jedoch die Möglichkeiten zur Nutzung der Potenziale. Angesichts dessen ist nicht davon auszugehen, dass sich die im Sinne einer vorbeugenden Sozialpolitik allseits geforderten kooperativen Verfahren für die Bearbeitung von Schnittstellen quasi als Selbstläufer entwickeln.

1.3 Probleme bei der Bearbeitung von Schnittstellen

Um kooperative Verfahren für die Bearbeitung von Schnittstellen diskutieren zu können, ist zu fragen, welche Probleme der Kooperation entgegenstehen (können). Obwohl ihr Nutzen offensichtlich zu sein scheint, bleibt der Erfolg von Vernetzungsstrategien vielfach hinter den Erwartungen zurück. Netzwerke sind oft durch „Koopkurrenz“ (Schubert 2008: 52) gekennzeichnet, und die Kooperation scheitert nicht selten auf der Arbeitsebene, weil das Handeln der Fachkräfte durch unterschiedliche professionelle Hintergründe, Handlungslogiken, organisationale Rahmenbedingungen und gesetzliche Grundlagen geprägt ist. Die Organisationen in den einzelnen Politikfeldern verfügen 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. Politikfeldzuschnitte können zu einem Kernproblem der Politikgestaltung und -implementation werden, wenn Abgrenzungen zwischen den Akteuren, Ressortegoismen und unterschiedliche Steuerungslogiken nicht nur die Konsensfindung, sondern bereits die Kommunikation über mögliche Lösungen behindern (Grunow 2017: 49).

Auch wenn offenkundig ist, dass der kollektive Nutzen durch kooperatives Handeln optimiert werden kann, stehen dem Anreize für opportunistisches Verhalten gegenüber (Raub 2011: 271): So kann sich das Eigeninteresse spezialisierter Akteure, beispielsweise von Verwaltungseinheiten mit einer bestimmten Aufgabenstellung oder auch von in einem bestimmten Feld verankerten Verbänden, zur Sicherung ihrer organisationalen Stabilität eher auf Abgrenzung als auf Kooperation richten (Wegrich/Stimac 2014: 44). Auch aus der Verantwortung für das eigene Budget kann sich ein Interesse der einzelnen Institutionen ergeben, auf Kooperation zu verzichten. So wird im Hinblick auf Entscheidungen in der Sozialversicherungspolitik, also bei der Regulierung auf der Makroebene, ein fiskalisch motivierter „Verschiebebahnhof“ (Trampusch 2003) konstatiert.

Angesichts der Dominanz von „vertikalen Fachbruderschaften“ (Wagener 1979) in der Verwaltung spiegelt sich die sektorale Abgrenzung auf der Makroebene auch in der Implementation, also in der Fallbearbeitung auf der Mikroebene und in den Kommunikationsbeziehungen zwischen den Organisationen auf der Mesoebene wider. Darüber hinaus werden als nicht intendierte Folgen der seit den 1990-er Jahren erfolgten Modernisierung des öffentlichen Sektors eine „zunehmende Fragmentierung von