

Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement - Anspruch und Wirklichkeit

Prof. Dr. Claus Reis

Vortrag, gehalten anlässlich des 8. Fachtags Schuldnerberatung am 30.11.2005 in Mainz

1. Anspruch an das Fallmanagement – Was soll Fallmanagement bewirken?

„Zur schnellstmöglichen Überwindung der Hilfebedürftigkeit bedarf es einer maßgeschneiderten Ausrichtung der Eingliederungsleistungen auf den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Kernelement der neuen Leistung soll deshalb das Fallmanagement sein. Im Rahmen des Fallmanagements wird die konkrete Bedarfslage des Betroffenen erhoben; darauf aufbauend wird dann ein individuelles Angebot unter aktiver Mitarbeit des Hilfebedürftigen geplant und gesteuert.“ (Begründung zum SGB II; Allgemeiner Teil)

Diese Formulierung entstammt dem Allgemeinen Teil der Begründung des SGB II und ihr sind die Ansprüche zu entnehmen, die der Gesetzgeber an das Fallmanagement stellt: Ziel ist die schnellstmögliche Überwindung von Arbeitslosigkeit, es soll erreicht werden über ein auf die je individuelle Bedarfslage des Hilfebedürftigen zugeschnittenes Angebot, dies wird durch Fallmanagement geplant und gesteuert.

Die zitierte Textpassage greift die internationale Fachdiskussion zum Case Management auf, indem sie verdeutlicht, dass es zwar um den individuellen Bedarf geht, dieser aber nicht vom Fallmanager selbst im Stile traditionellere Einzelfallhilfe gedeckt werden soll. Fallmanagement hat nämlich – wie allgemein das Case Management – sein wesentliches Merkmal in der Planung und Steuerung von Hilfeangeboten, die von Dritten erbracht werden.

Um zu verdeutlichen, was beschäftigungsorientiertes Fallmanagement, also Fallmanagement im Rahmen des SGB II leisten soll und kann, hatte die Bundesagentur für Arbeit eine Arbeitsgruppe beauftragt, ein entsprechendes Konzept zu erarbeiten. Die folgenden Ausführungen beziehen sich vorwiegend auf dieses Konzept.

2. Ansprüche an die Ausgestaltung des Fallmanagements – Wie sollte Fallmanagement aussehen?

Damit Hilfeangebote geplant und gesteuert werden können, muss eine Vorbedingung erfüllt sein, die alles andere als trivial ist: die individuelle Bedarfslage muss bekannt sein. Dies bedeutet, dass dem Prozessschritt des „Assessment“ im Rahmen des Fallmanagements zentrale Bedeutung zukommt, wie gerade in der Fachliteratur der Länder, die seit Jahren Case Management in der individuellen Beschäftigungsförderung einsetzen, hervorgehoben wird.

Die Qualität des Assessments ist das zentrale Thema einer Studie, die von den amerikanischen Autorinnen Terri S. Thompson und Kelly S. Mikelson im März 2001 veröffentlicht wurde. Sie unterscheiden zwischen „screening“ als einer Form des Erkennens von Hinweisen auf bestimmte Sachverhalte (z.B. Qualifikationsdefizite oder Suchterkrankungen) und „Assessment“ als spezifischem Verfahren, Vermittlungshemmnisse fundiert zu identifizieren (9). Sie weisen außerdem darauf hin, dass sich mit der Veränderung der Klientel (mit dem Erfolg der amerikanischen Fürsorgereform nahm der Anteil der Personen mit Vermittlungshemmnissen an den Klientinnen zu) auch die Aufgaben des Case Managements verändert haben: es gehe jetzt verstärkt um die Identifikation von Problemen, um die richtigen Hilfen gewähren zu können. Die Autorinnen zeigen, dass diese Aufgabe nur dann gelingen kann, wenn eine vertrauensvolle Atmosphäre geschaffen ist: „Case Managers may need to develop trust with clients over time, and should continue to reinforce issues of safety and confidentiality in each meeting with a client“ (35). Da der Aufbau von Vertrauen auch ein Resultat der jeweils aufgewandten Zeit ist, sind früh ansetzende schematisierte Assessment-Verfahren nur bedingt geeignet bzw. wirken selektiv (zu Ungunsten von Personen mit besonderen Schwierigkeiten). Eine grundsätzliche Frage ist es, ob das eingesetzte Personal überhaupt über die Qualifikationen und Kompetenzen für ein problemadäquates Assessment verfügt. Aus einer gewissen Skepsis heraus schlagen Thompson und Mikelsen ein zweistufiges Verfahren vor: Screening kann im Rahmen der Behörde stattfinden, zumindest für komplexe Problemlagen (z.B. bei Suchterkrankungen) sollte ein spezialisiertes Assessment durch Experten stattfinden (vgl. 65ff.). Auf alle Fälle muss eine qualifizierte Schulung des Personals erfolgen.

Schlechte Arbeitsbedingungen und verkürzte Erfolgskriterien führten in den USA dazu, dass gerade „schwierige“ Klienten unzureichend beraten werden. Case Manager äußerten in Befragungen, dass sie sich dabei überfordert fühlten, komplexere Problemlagen zu erkennen oder gar zu bearbeiten. Nachdem sich herausgestellt hatte, dass diese Reduktion zu Lasten der Personen ging, die soziale, psychische oder physische Probleme hatten, erweiterten etliche Bundesstaaten das Spektrum von Hilfsangeboten und etablierten z. T. Spezialdienste, z.B. für Suchtkranke oder Frauen, die Erfahrungen mit häuslicher Gewalt gemacht hatten.

Wenn Fallmanagement im Kern aus Assessment, Planung und Steuerung besteht, ändert sich radikal das Aufgabenspektrum und das Berufsbildes des bisher in der Sozialhilfe beschäftigten Personals, was Folgen für die Organisationen hat, die Fallmanagement anbieten.

In einigen amerikanischen Untersuchungen sowie in Studien, die die FH Frankfurt durchgeführt hat, wurden folgende Erfolgsfaktoren für die Ausgestaltung von Fallmanagement festgestellt:

- Mit der Einführung des Case Managements muss der *Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum* der Mitarbeiter deutlich ausgedehnt werden. Die „Fallverantwortung“ der Case Manager muss sich organisationsintern in entsprechenden Entscheidungskompetenzen niederschlagen.
- Der Autonomiegewinn muss flankiert und stabilisiert werden durch die Vermittlung einer den Aufgaben entsprechenden *Qualifikation*.
- Den Mitarbeitern müssen *Partizipationsmöglichkeiten* bei der konkreten Ausgestaltung von Planungsprozessen eingeräumt werden – von der Bildung von Qualitätszirkeln bis hin zur Einbeziehung der Mitarbeiter in die oberste Steuerungsebene der einzelnen Projekte.
- Die hohe Handlungskompetenz der Fallmanager muss abgestützt werden durch professionelle Formen *fachlicher Unterstützung*, z.B. Coaching, Supervision und kollegiale Fallberatung.
- Die *Organisationsstrukturen* der Ämter müssen an die neuen Aufgaben *angepasst* werden. So ist es notwendig, klar die Aufnahmekriterien ins Fallmanagement zu bestimmen und die Schnittstelle „Zugang“ eindeutig zu gestalten. Auch müssen die Erfolgskriterien für alle Akteure transparent sein. Die Vorgesetzten müssen in der Lage sein, den Prozess des Fallmanagements zu verstehen und müssen ihre Bewertungskriterien für die Einschätzung der Mitarbeiter an den Zielen des Fallmanagements ausrichten.
- Je interessierter die *Leitungsebene* an der Etablierung der neuen Strukturen ist, ohne unnötigen Druck zu erzeugen, umso ertragreicher ist die Handlungsautonomie für die Gesamtorganisation.
- Effektives Fallmanagement benötigt funktionierende *Angebotsnetze*. Das bedeutet, dass qualitativ und quantitativ ausreichende Hilfeangebote existieren müssen bzw. ein Modus institutionalisiert ist, um die entsprechenden Angebote – wenn sie denn fehlen – rasch aufzubauen. Hierzu bedarf es einerseits eines Überblicks über die Angebote (z.B. Angebotsdatenbank), gleichzeitig aber auch geeigneter Steuerungsformen (Kontraktmanagement).
- Um den Gesamtprozess des Fallmanagements zu steuern, ist ein *funktionierendes Controlling* auf EDV-Basis unerlässlich.

Damit können die Ansprüche an die Ausgestaltung von Fallmanagement folgendermaßen benannt werden:

- es muss ein Assessment durchgeführt werden, das die Identifikation von Problemlagen erlaubt. Dieses Assessment muss in Kooperation mit den Klienten erfolgen, damit

größtmögliche Akzeptanz gesichert ist und Datenschutzprobleme ausgeschlossen werden können;

- das Personal, das Fallmanagement durchführt, muss ausreichend qualifiziert sein. Da der berufliche Hintergrund von Fallmanagern breit streut (Verwaltungsfachkräfte, Arbeitsberater, Sozialarbeiter, Betriebswirte etc.), kann nur durch einschlägige Weiterbildung eine minimale Basis für einheitliches professionelles Handeln geschaffen werden;
- die organisatorischen Strukturen müssen dafür geeignet sein, ko-produktives Handeln im Fallmanagement zu fördern, z.B. benötigen Fallmanager ein Budget, außerdem müssen die Fallrelationen so niedrig sein, dass personenbezogene Beratung tatsächlich möglich ist;
- es müssen Angebotsnetze existieren, um für komplexe Problemlagen adäquate Angebote zu entwickeln.
- es müssen Steuerungsinstrumente für die Einzelfallsteuerung wie für die Angebotssteuerung existieren.

3. Was ist „Beratung“

Eine grundsätzliche Anforderung an „Fallmanagement“ besteht allerdings darin, dass es die Strukturmerkmale von „Beratung“ aufweisen muss, denn Beratung stellt ein durchgängiges Element verschiedener Prozessschritte des Fallmanagements dar. Um die Tragweite dieser Anforderung zu ermessen, ist es notwendig, sich diese Strukturmerkmale zu vergegenwärtigen.

Umgangssprachlich werden mit dem Begriff „Beratung“ unterschiedlichste Sprechsituationen bezeichnet, die ihre Gemeinsamkeit darin haben, dass bestimmte Personen als „Berater“ ihr Wissen oder ihre Erfahrung problembezogen an „Ratsuchende“ weitergeben. Beratung stellt eine im Alltag vorhandene und „bekannte“, mittlerweile aber institutionalisierte und professionalisierte Handlungsform dar. Seit den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts ist geradezu ein bislang ungebrochener „Beratungsboom“ zu verzeichnen, der sich auf die vielfältigsten Lebenssituationen erstreckt und sowohl kommerzielle wie nicht-kommerzielle Beratung umfasst. Auch wird Beratung sowohl als spezialisierte Dienstleistung wie in Kombination mit anderen Leistungen oder dem Verkauf materieller Produkte angeboten (Verkaufsberatung).

Angesichts dieser Vielfalt von Beratung ist es sicher richtig, mit Nestmann von einer weiteren Expansion auszugehen, die eine zu enge begriffliche Fokussierung verbieten sollte (vgl. z.B.

Nestmann/Engel 2002); gleichzeitig droht der Begriff aber seine Konturen zu verlieren, wenn man „Beratung“ nicht von anderen Formen sozialer Praxis abgrenzt.

Eine solche Abgrenzung kann grundsätzlich auf drei Wegen erfolgen:

- a) über den Rekurs auf „Alltagsroutinen“, die für Beratung spezifisch sind,
- b) über die empirische Analyse von Beratungssituationen
- c) über normative Setzungen, z.B. durch die Rechtsprechung.

a) Beratung im Alltag

Die Beratung durch berufsspezifische alltägliche Helfer (wie Gastwirte, Taxifahrer, Friseure, vgl. Nestmann 1988) bietet einen Einblick in elementare Strukturen von Beratung als Handlungsform des Alltags. Das Fehlen eines institutionellen Kontextes ermöglicht die Rekonstruktion von Basiserwartungen der Alltagsakteure an soziale Prozesse, die gemeinhin als „Beratung“ bezeichnet werden. In diesen spezifischen sozialen Konstellationen wird die Möglichkeit geschaffen, relativ frei von Verpflichtungen und Zwängen Hilfe zu suchen und anzunehmen oder auch abzulehnen. In diesen Bezügen kommt der Charakter von Beratung deutlich zur Geltung, nämlich dass sie einen „Aushandlungsprozess“ mit „offenem Ende“ darstellt, dessen Anfang (Beratungsbeginn) und Ende (Umsetzung der Beratungsergebnisse) vom Ratsuchenden gesetzt werden. Die Genese der Handlungsform „Beratung“ verdankt sich im Alltag damit der Entscheidung des Ratsuchenden, sich in eine Situation zu begeben, von der er weiß, dass sie asymmetrisch strukturiert ist, von der er sich aber auch bestimmte positive Effekte für seine Lebenspraxis erwartet, und diese Situation so lange aufrechtzuerhalten, wie diese Erwartung nicht enttäuscht wird.

b) Empirische Analysen von Beratungssituationen

Die wenigen empirischen Untersuchungen, die – meist vor konversations- oder kommunikationsanalytischem Hintergrund – über professionelle Beratungskommunikation vorliegen (Schmitz u. a. 1989, Knauth/Wolff 1989, Nothdurft/Reitemeier/Schröder 1994, MASQT 2000) kommen, obwohl unterschiedlichste Beratungssituationen analysiert wurden (von der Studienberatung über Verbraucherberatung bis hin zur Sozialberatung) zu einem überraschend übereinstimmenden Ergebnis: trotz inhaltlicher Vielfalt weist die Beratungskommunikation übereinstimmende Strukturen auf:

- Einen konkreten Bezug auf Probleme der Ratsuchenden, die von diesen in die Kommunikation eingebracht und vom Berater aufgegriffen werden. Dabei werden die Probleme durch „Präzisierungsfragen“ des Beraters spezifiziert und

thematisch bearbeitbar gemacht. Die Art der Präzisierungsfragen weist den spezifischen inhaltlichen Hintergrund der Beratung aus, erlaubt es z.B., psychologische Beratung von Rechtsberatung zu unterscheiden (Knauth/ Wolff 1989).

- Divergenzen in den Perspektiven auf Beratung und Beratungsthemen, die einerseits für das Zustandekommen von Beratung konstitutiv sind, gleichzeitig aber ein Spannungsverhältnis markieren, das die Beteiligten interaktiv bewältigen müssen (Nothdurft/Reitemeier/Schröder 1994). Beratung ist somit eine Form asymmetrischer Kommunikation, die ihr wesentliches Merkmal darin hat, dass beide Seiten dieser Asymmetrie zustimmen und sie während des Gesprächs gemeinsam aufrecht erhalten.
- Beratung ist „ergebnisoffen“. Zwar dient die Asymmetrie und die Divergenz der Perspektiven dazu, dass der Berater seine „Sicht der Dinge“ einbringen, allgemeingültige Erkenntnisse für die Klärung konkreter Probleme bereitstellen kann (Knauth/Wolff 1989: 331), sie geht aber nicht so weit, dem Ratsuchenden ein bestimmtes Ergebnis aufzuzwingen. Dies kann bereits deshalb nicht gelingen, weil die „Bewährungsprobe“ der Beratung in der Praxis des Ratsuchenden liegt: „Auch wenn eine Beratung ihrer Logik gemäß abgeschlossen ist, der Klient also eine Stellungnahme zum Ratschlag des Beraters abgegeben hat, so ist damit die Vermittlung der auseinandergefallenen Handlungsmomente von Begründung (= Beratungssituation) und Entscheidung (= Anwendung) noch nicht vollzogen. Dies geschieht erst im lebenspraktischen Handeln.“ (Schmitz u. a. 1989: 143.)

Eine Klärung der Spezifika von Beratung kann somit an deren basalen kommunikativen Strukturen ansetzen, die offen sind für mannigfache Inhalte.

c) Beratung aus der Sicht höchstrichterlicher Rechtsprechung

Von Seiten des Gesetzgebers gibt es nur wenige normative Setzungen im Hinblick auf Strukturen und Inhalte von Beratung (vgl. ausführlich MASQT 2000: 227ff.). Allerdings hatte das Bundesverfassungsgericht Gelegenheit, sich intensiv mit dem Gegenstand „Beratung“ auseinander zu setzen und hat dabei einige grundlegende Aussagen getroffen. In seinem Urteil vom 28.5.1993 zur Schwangerschaftskonfliktberatung stellt das Gericht u.a. fest: „Für die Festlegung des Inhalts der Beratung kann der Gesetzgeber davon ausgehen, dass Beratung nur dann eine Chance hat, das ungeborene menschliche Leben wirklich zu schützen, wenn sie ergeb-

nisoffen geführt wird. Die Beratung muss, um erfolgreich sein zu können, darauf angelegt sein, dass die Frau sich an der Suche nach einer Lösung beteiligt. Dies rechtfertigt es auch, davon abzusehen, die erwartete Gesprächs- und Mitwirkungsbereitschaft der Frau zu erzwingen.“ (E 88, 203, II: 282). Das Bundesverfassungsgericht weist deutlich auf die Divergenz der Perspektiven hin, indem es die Berater verpflichtet, sich nicht nur an der Interessenslage der Frau zu orientieren, sondern auch den vorhandenen Zwiespalt zur Rechtsordnung zu thematisieren. Dennoch stellt es unzweideutig fest: „Die Beratung soll ermutigen, nicht einschüchtern; Verständnis wecken, nicht belehren; die Verantwortung der Frau stärken, nicht sie bevormunden.“ (a.a.O.: 283)¹

Beratung „ist als eine allgegenwärtige Interaktionsform der Orientierungshilfe, der gegenseitigen sozialen Unterstützung und der Problembearbeitung (...) im Alltag anzutreffen, wo Personen nicht aufgrund eigener Erfahrungen, Kenntnisse, Kompetenzen urteilen, entscheiden oder handeln können und deshalb die Hilfe anderer suchen“ (Nestmann 1998: 70). Wie gezeigt werden konnte, bieten alle drei Wege der Spezifikation dieser allgemeinen Definition konkrete Hinweise zur Abgrenzung der Strukturen von Beratung gegen andere Formen sozialer Praxis. Deshalb kann die Handlungsform „Beratung“ durch folgende Grundelemente charakterisiert werden:

- Die inhaltliche Struktur, den Problembezug. Der Ratsuchende erwartet, dass er den Beratungsinhalt auf seine eigene Lebenspraxis hin „auswerten“ und verwerten kann, d. h. die Kommunikation praktisch werden lassen kann. Die Bewährungsprobe für die Qualität der Beratung ist deren praktische Anwendbarkeit, Beratung weist über sich selbst hinaus. Dieser Problembezug ist nicht „gegeben“, sondern er muss erst in der Beratungssituation selbst „hergestellt“ werden. „Ko-Produktion“ in der Beratung realisiert sich nicht zuletzt darin, dass es dem Ratsuchenden gelingt, sein Problem zu formulieren, und dem Berater gelingt, das Problem des Ratsuchenden zu verstehen.
- Die formale Struktur, die strukturelle, im Verlauf des Beratungsprozesses spezifisch wechselnde Asymmetrie der Beratungskommunikation. Ratsuchender und Berater nehmen komplementäre Rollen ein: der Ratsuchende gibt Informationen, der Berater „verwertet“ diese Informationen, der Berater strukturiert das Gespräch, der Ratsuchende überlässt sich der „Führung“ durch den Berater, der Berater entwickelt einen Vorschlag, der Ratsuchende setzt ihn um – oder auch nicht. Grundsätzlich hat der Ratsuchende das Entschei-

¹ Das Bundesverfassungsgericht leitet hieraus in seinem Urteil eine Reihe von Anforderungen an die Beratung und ihre institutionelle Einbettung ab, die es sich auf ihre Übertragbarkeit hin zu diskutieren lohnt.

dungsrecht über die Folgen der Beratung inne, das die motivationale Basis des Beratungsprozesses bildet, deshalb kehrt sich die Asymmetrie zum Ende der Beratung um.

4. Die Wirklichkeit des Fallmanagements – Wie sieht Fallmanagement aus?

Im Folgenden geht es nicht um „Übergangsprobleme“ und „Anlaufschwierigkeiten“, sondern um einige strukturelle Mängel, die zu einem Auseinanderklaffen zwischen Anspruch und Wirklichkeit führen. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass mit der „Wirklichkeit des Fallmanagements“ nicht die Praxis in der gesamten Bundesrepublik gemeint ist. Vielerorts mühen sich Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende um bedarfsgerechte Lösungen und etliches an ihrer Praxis wäre durchaus erwähnenswert. Mir geht es hier um Entwicklungen, die sich vielerorts abzeichnen und die zu einer strukturell defizitären Praxis führen können, wenn nicht rechtzeitig gegengesteuert wird.

Insgesamt scheint mir die Praxis des Fallmanagements von drei grundsätzlichen Irrtümern gekennzeichnet:

- Der Verwechslung von Case Management und Case Work, d.h. dem planenden und steuernden Fallmanagement und der auf den Einzelfall bezogenen Sozialarbeit. Diese Verwechslung kann dazu führen, dass die sozialpädagogischen Anteile von Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen mit dem Hinweis auf die Existenz von „Fallmanagement“ reduziert oder gar gestrichen werden – so geschehen bei der „Werkstatt Frankfurt“. Demgegenüber ist darauf zu insistieren, dass die Aufgabe von Fallmanagement darin besteht, Probleme von Langzeitarbeitslosen zu identifizieren (was nur gelingt, wenn eine Beratungsbeziehung aufgebaut wird) und dann zur Bearbeitung dieser Probleme an einen Fachdienst zu verweisen.
- Dem gegenteiligen Irrglauben, die Identifikation von Problemen sei vergleichsweise einfach, so dass die Aufgabe von Fallmanagement im Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen und in der Verweisung an Fachdienste liege (vgl. hierzu die „Handlungsprogramme“, die von der Bundesagentur für Arbeit entwickelt werden). Hier ist daran zu erinnern, dass sich die Notwendigkeit von Fallmanagement aus der Komplexität von Problemlagen ergibt, die häufig so miteinander verschränkt sind, dass ein einzelnes Angebot oder ein einzelner Fachdienst nicht ausreicht, sondern „Dienstleistungsbündel“ geschnürt werden müssen. Um dies zu tun, ist es notwendig, nicht nur Probleme zu erkennen, sondern auch sinnvolle Bearbeitungswege zu entwerfen.

- Der Verwechslung von Instrument und Ziel. Die Arbeitsgelegenheiten nach § 16, Abs. 3 SGB II sind als Instrument für den Fallmanager konzipiert, mit dem er, u. U. flankiert von weiteren Angeboten, die Eingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt bewerkstelligen kann. Vielerorts hat sich die Praxis im Umgang mit Arbeitsgelegenheiten soweit verselbstständigt, dass diese zum Selbstzweck, zum Ziel lokaler Arbeitsmarktpolitik geworden zu sein scheinen. Hier geht es dann nicht mehr um individuelle Förderung als Aufgabe des Fallmanagements, sondern um den Aufbau eines zweiten Arbeitsmarktes, der u.a. über Fallmanagement „bedient wird“.

Diese grundlegenden Irrtümer, die weit verbreitet sind, allerdings nicht die Praxis in toto kennzeichnen, sind mitverantwortlich dafür, dass der Vergleich von Ansprüchen und Wirklichkeit nicht allzu positiv ausfällt:

- Assessment: Trotz seiner Bedeutung sind die Bemühungen um ein tragfähiges Assessment in Deutschland bislang eher bescheiden. „Profiling“-Instrumente leisten meist nicht mehr als ein oberflächliches Screening, Eignungstests sind von den Einsatzmöglichkeiten her begrenzt, für ein professionelles „Fallverstehen“ fehlt den meisten Fallmanagern die Qualifikation. Die Gefahren eines verkürzten Assessment zeigt die skizzierte Entwicklung in den USA: Ausgrenzung von Personen, die am „Standardprogramm“ scheitern.
- Qualifikation: bereits vor Inkrafttreten des SGB II wurde von der FH der Bundesagentur ein Curriculum für Fallmanagement entwickelt, das professionellen Ansprüchen voll gerecht wird. Allerdings wird dieses Curriculum z. Z. nur sehr zögerlich umgesetzt, Fallmanagement-Qualifikationen sind zum Tummelplatz teilweiser obskurer Anbieter geworden. Zwar führt die neu gegründete Deutsche Care und Case Management Gesellschaft ein Zertifizierungsverfahren in Anlehnung an die Standards der Deutschen Gesellschaft für Supervision (DGSV) durch, doch sind Qualitätskriterien für Ausbildung nur dann durchsetzbar, wenn Anstellungsträger nur zertifizierte Fallmanager einstellen. Hiervon kann zur Zeit keine Rede sein. So hängt es vom Verantwortungsgefühl und vom sozialpolitischen Weitblick der Träger ab, über welche Qualifikationen die Fallmanager verfügen.

- Organisation: Auch die organisatorische Einbindung von Fallmanagement liegt in der Entscheidungskompetenz der Träger. Während 2/3 der Arbeitsgemeinschaften hier auf spezialisiertes Fallmanagement setzen, experimentieren 1/3 mit einem Konzept, das es den Persönlichen Ansprechpartnern überlässt, bei welchen Personen sie Fallmanagement einsetzen. Dies ist insofern bedenklich, als eine von der FH bereits 2001 abgeschlossene Studie gezeigt hat, dass in solchen Konstellationen der Anteil der Fallmanagement-Fälle rapide zurückgeht, wenn der Arbeitsdruck zunimmt. Insgesamt basieren die meisten Prognosen, für wie viele Klienten Fallmanagement einzusetzen ist, auf keiner gesicherten Grundlage und unterschätzen den Anteil der Fallmanagement-Fälle gröblich: Während die Prognosen zwischen 15 und 35% schwanken, hat eine Untersuchung von fast 5000 Fällen in NRW ergeben, dass es fast 60% sind (MWA 2005).
- Angebotsnetzwerk: Nicht allen Trägern ist bewusst, dass das Angebot an Hilfen nach § 16, Abs. 2, Satz 2, Nr. 1-4 SGB II ausgedehnt werden muss, will die Hilfe bedarfsgerecht sein. Nicht selten wird auf das bereits vorhandene, über Zuwendungen unterstützte Angebot freier Träger verwiesen. Ein Indiz hierfür ist die Tatsache, dass nur wenige Kommunen ihre Zuständigkeit für diese Hilfen auf die Arbeitsgemeinschaften übertragen haben. Selbst wenn das Angebot aktuell ausreichen dürfte: durch die Nicht-Übertragung ist die Angebotssteuerung enorm erschwert, wird eine zusätzliche Schnittstelle geschaffen: die Fallmanager arbeiten in der ARGE, das Angebot wird von der Kommune gesteuert.
- Steuerung: Fallmanagement beinhaltet Leistungssteuerung im Einzelfall und gleichzeitig den Einzelfall übergreifende Angebotssteuerung. Zumindest Letzteres setzt die Existenz einer EDV-gestützten Falldokumentation voraus, der Angaben über Bedarfslagen und „bewährte“ oder fehlende Angebote entnommen werden können. Zumindest für die Arbeitsgemeinschaften ist es fraglich, wann eine solche Falldokumentation möglich sein wird; die Verfahren der Agenturen für Arbeit lassen sie z. Z. jedenfalls nicht zu.

4. Fazit

Trotz einiger positiver Beispiele, die vor allem Kommunen betreffen, wo lokale Arbeitsmarktpolitik bereits in der Vergangenheit auf sozialpolitisch reflektierte Weise betrieben wurde, gibt diese Bilanz Anlass zur Skepsis. Diese begründet sich daraus, dass nicht absehbar ist,

wie strukturelle Fehlentwicklungen flächendeckend abgestellt werden könnten. Das zuständige Bundesministerium setzt auf Benchmarking und die Konkurrenz unter und zwischen Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen, verkennt jedoch die Wirksamkeit dieser Instrumente, wenn nicht hinreichend Druck auf diejenigen ausgeübt werden kann, die im Hinblick auf die Qualität der Leistung „hinterherhinken“. Zwar ist nicht unbedingt ein „race to the bottom“ zu befürchten, wie die parallele Entwicklung in den USA gezeigt hat, wohl aber eine Verstärkung der Leistungs- und Qualitätsunterschiede zwischen einzelnen Kommunen bzw. Arbeitsgemeinschaften. Dies gilt es zu bedenken, wenn wieder das hohe Lied der Dezentralisierung angestimmt wird. Wer – zu Recht – die bürokratischen Strukturen der Bundesagentur kritisiert, sollte Lösungen bereit halten, um einer Zersplitterung der Standards von Leistungsprozessen frühzeitig zu begegnen.

Literatur:

- Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (E 88, 203, II)
- Knauth, B./ Wolff, S. (1989): Die Pragmatik von Beratung. Ein konversationsanalytischer Beitrag zur Theorie psychosozialer Dienstleistungen. In: Verhaltenstherapie und psychosoziale Praxis 2/1989, S. 327ff.,
- Ministerium für Arbeit, Soziales, Qualifikation und Technologie (MASQT) (2000): Modellprojekt „Sozialbüros“ NRW. Endbericht. Düsseldorf
- Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (MWA) 2005: Sozialagenturen – Hilfen aus einer Hand, Düsseldorf (Projektbericht)
- Nestmann, F. (1988): Die alltäglichen Helfer. Theorien sozialer Unterstützung und eine Untersuchung alltäglicher Helfer aus vier sozialen Dienstleistungsbereichen. Berlin
- Nestmann, F./ Engel, F. (1998): Beratung. In: Grubitzsch, S./ Weber, K.: Psychologische Grundbegriffe. Ein Handbuch. Reinbek, S.70ff.
- Nestmann, F./ Engel, F. (2002): Beratung – Markierungspunkte für eine Weiterentwicklung. In: dies. (Hrsg.): Die Zukunft der Beratung. Tübingen, S. 11ff.
- Nothdurft, W./ Reitemeier, U./ Schröder, P. (1994): Beratungsgespräche. Analyse asymmetrischer Dialoge. Tübingen
- Schmitz, E./ Bude, H./ Otto, U. (1989): Beratung als Praxisform angewandter Aufklärung. In: Bonß, W./ Beck, U. (Hrsg.): Weder Sozialtechnologie noch Aufklärung. Frankfurt am Main, S. 122ff.
- Thompson, T.; Mikelson, K. 2001: Screening and Assessment in TANF/Welfare-to-Work. http://www.urban.org/pdfs/screening_and_assessment_TANF-WtW.pdf