

Fallmanagement in der Beschäftigungsförderung

Edgar Kemp

Zusammenfassung

Mit der Einführung des Sozialgesetzbuches II im Jahr 2005 wurde ein Fallmanagement in der Beschäftigungsförderung eingeführt. Die Bundesagentur für Arbeit versucht das dazu entwickelte Fachkonzept auf den Bereich der Betreuung und Integration von Arbeitslosen mit multiplen Vermittlungshemmnissen anzuwenden. Da Fallmanagement bei den Trägern der Grundsicherung sehr verschieden verstanden und angewandt wird, plädiert der Autor für eine klare Definition und eine vorsichtige Einführung in Projekten für besondere Zielgruppen.

Abstract

Starting with the introduction of the Social Code II in 2005 case management has been implemented in employment promotion. The professional concept developed in return by the Federal Employment Service is aimed at application in the field of care and job placement of unemployed persons with multiple placing obstacles. As state welfare agencies differ widely with regard to their understanding of and practicing case management, the author pleads for a precise definition and gradual implementation of case management in projects with specific target groups.

Schlüsselwörter

Case Management – Arbeitsloser – Arbeitsförderung – Konzeption – Langzeitarbeitslosigkeit – Sozialgesetzbuch II

Gesetzlicher Hintergrund

Die Anwendung von Fallmanagement als Verfahren bei der Betreuung und Arbeitsintegration von Arbeitslosen soll nach dem Willen des Gesetzgebers seit Einführung des Sozialgesetzbuches (SGB) II zum 1. Januar 2005 flächendeckend zur Anwendung kommen. Die Begriffe Fallmanager/Fallmanagerin oder Fallmanagement kommen im Gesetz nicht vor, aber in der Gesetzesbegründung heißt es: „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 erhoben; darauf aufbauend wird dann ein individuelles Angebot unter aktiver Mitarbeit des Hilfebedürftigen geplant und gesteuert“ (Deutscher Bun-

destag 2004). Mit dieser dünnen Vorgabe, die sich an dem anspruchsvollen Konzept des Case Managements orientiert, wurde ein Rahmen vorgegeben. Dieser musste zunächst inhaltlich gefüllt werden.

Das Fachkonzept

Seit Ende 2004 liegt ein Fachkonzept „Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement“ vor, das von Mitarbeitenden der Bundesagentur für Arbeit, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, der Kommunen, der Wissenschaften und der Wohlfahrtverbände erarbeitet wurde (Bundesagentur für Arbeit 2005). Es ist ein Referenzangebot an die unterschiedlichen Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende und gibt einen Überblick über wesentliche Prozessschritte und Standards des Fallmanagements. In diesem Fachkonzept wird die Anwendung des Fallmanagements grundsätzlich auf Personen begrenzt, die mindestens drei abgrenzbare, schwerwiegende Vermittlungshemmnisse aufweisen (zum Beispiel Suchterkrankung, Schulden, Wohnungslosigkeit), die in der Person oder Bedarfsgemeinschaft begründet liegen. In Ausnahmefällen können auch Neuzugänge aufgenommen werden, bei denen die Gefahr der Langzeitarbeitslosigkeit besteht.

Das Konzept geht von einer Dienstleistung aus einer Hand aus, das sozialintegrative, Leistung gewährende, (berufs)beratende und arbeitsvermittlerische Tätigkeiten umfasst (Holtzwart; Bohrke-Petrovic 2006, S. 78). Es beschreibt die Prozessschritte der Einzelfallarbeit: Aufnahme, Assessment, Eingliederungsvereinbarung und Integrationsplanung, Leistungssteuerung sowie Controlling und gibt Hinweise zur Entwicklung und Pflege von Netzwerken, sowie den notwendigen Anforderungen an die Personal- und Organisationsentwicklung. Das Konzept ist anspruchsvoll und zeigt die ganze Komplexität der fachgerechten Erbringung dieser Dienstleistung. Sein generalistischer Ansatz „Hilfen aus einer Hand“ ist angesichts der Vielfalt der Aufgaben und Rollen kaum zu realisieren. Die Kriterien für den Zugang (drei Vermittlungshemmnisse) erscheinen recht willkürlich. Ansonsten gibt es viele detaillierte und hilfreiche Hinweise und Anregungen für den Aufbau eines Fallmanagements.

Fallmanagement in der Praxis

In der Zwischenzeit haben sich sehr unterschiedliche Konzepte und Praktiken von Fallmanagement in den Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) von Bundesagentur und Kommunen und in den Optionskommunen etabliert. Sowohl die Frage „Wer kommt ins Fallmanagement?“ als auch die Frage „Welche Aufgaben hat das Fallmanagement?“ werden vor Ort sehr un-

terschiedlich beantwortet. Diese Vielfalt gibt zwar Raum für verschiedene Wege, erschwert aber eine Beurteilung mangels Vergleichbarkeit. Nach meinem Eindruck handelt es sich überwiegend um eine Form der Einzelfallhilfe bei hohen Fallzahlen von 75-300. Eine systematische, an den Bedarfen der Klientinnen und Klienten ausgerichtete Arbeitsweise in entwickelten Netzwerken ist selten möglich. Auch eine an dem Hauptziel Arbeitsmarktintegration ausgerichtete Orientierung ist angesichts unzureichender Vermittlungskapazitäten noch schwach entwickelt. Bis Ende 2008 soll eine umfangreiche Evaluation des Hartz-IV-Komplexes inklusive des Fallmanagements vorliegen, die dann hoffentlich etwas mehr Licht in den Dschungel der Praxis des Fallmanagements bringt. Es ist aber offensichtlich, dass das Fallmanagement in der Beschäftigungsförderung noch in den Kinderschuhen steckt und nur in Teilen oder in einzelnen Fällen angewandt wird. Wenn man den Anspruch des Fachkonzepts ernst nimmt, ein angewandtes Konzept zu sein, muss man konstatieren: Ein unvollständiges Case Management ist eigentlich kein Case Management.

Gründe für diese unbefriedigende Situation

Als Ergebnis meiner Beobachtungen und vieler Gespräche erscheinen mir folgende Punkte besonders gravierend zu sein:

▲ Fehlende Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter: Um Case Management flächendeckend im Bereich der Beschäftigungsförderung zur Anwendung zu bringen, fehlt es vor allem an ausgebildetem Personal. Viele Fallmanagerinnen und Fallmanager haben keine adäquate Ausbildung. Ihnen fehlt es oft sogar an beraterischen Basisqualifikationen (zum Beispiel aktiv zuhören, offene Fragen stellen). Arbeitslose werden nicht selten bevormundet und nach wie vor in Maßnahmen gesteckt, deren Sinnhaftigkeit oft mehr als fraglich ist. Qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter steigen schnell in Teamleitungs-funktionen auf und fehlen in der Basisarbeit.

▲ Überforderung der Mitarbeitenden: Fallmanagement in der Beschäftigungsförderung beinhaltet häufig auch die Leistungsgewährung und -kürzung und die Vermittlung in Arbeit. Dies sind Tätigkeiten, die beziehunggefährdende Rollenkonflikte auslösen und darüber hinaus Fähigkeiten verlangen (etwa als Arbeitsvermittlerin), die bei Verwaltungs-fachkräften oder Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter selten anzutreffen sind.

▲ Fehlende Zeit: Die Zeit, die bei Fallzahlen von 150 und mehr pro Klientin oder Klient zur Verfügung

steht, ist völlig unzureichend, um einen Fallmanagementprozess gestalten und eine förderliche Beziehung aufzubauen zu können. In der Regel reicht die Zeit für ein Erstgespräch (45 bis 90 Minuten), um die Aufnahme und eine Ersteinschätzung durchzuführen. In einer zweiten Unterredung soll dann meist schon die vorgeschriebene Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen werden. Auch die Umsetzung der Vereinbarungen und das Monitoring ist äußerst zeitaufwendig. Oft wird nur bei Krisen und Abbrüchen reagiert. Eine Kontaktpflege mit dem sozialen Umfeld der Arbeitslosen oder den Beratungs- und Lehrkräften aus Förderprojekten, beispielsweise in Form von Fallkonferenzen, ist selten.

▲ Fehlende personelle Kontinuität: Häufiger Personaleinwechsel, interne Umsetzungen und befristete Arbeitsverträge führen dazu, dass insbesondere bei den ARGE-Hilfeempfängerinnen und -empfängern immer wieder neue Ansprechpersonen zugewiesen werden. Hilfe aus einer Hand und Verantwortung für den gesamten Prozess kommt dadurch nicht zu stande.

▲ Fehlende Verfahren und Kompetenzen: Voraussetzung für die Erarbeitung von Zielen und detaillierten Hilfeplänen ist eine gründliche Erfassung der persönlichen Situation inklusive der Ressourcen und Bedarfe. Die dazu erforderlichen Assessmentverfahren sind zeitlich aufwendig und erfordern eine spezielle Qualifikation, vor allem wenn sie motivierend wirken sollen. Da Zeit und Qualifikation bei den Fallmanagerinnen und Fallmanagern meist fehlen, findet häufig nicht mehr als ein Interview statt, das mithilfe standardisierter Fragebögen vorbereitet wird. Dies muss dann als Grundlage für die Eingliederungsvereinbarung und die Hilfeplanung reichen.

▲ Unzureichende Unterstützungsnetze: Passende, qualitativ gute und zeitnahe Angebote sind eher selten. Im „Massengeschäft“ werden Maßnahmen bestückt, die wenig effizient sind. So wurden bisher durch den zentralen Einkauf von Maßnahmen über die Bundesagentur für Arbeit häufig qualitativ schlechte und die Arbeitslosen weiter demotivierende Maßnahmen vorgehalten. Notwendige Unterstützungsangebote fehlen oder stehen nicht zeitnah zur Verfügung. Lange Wartezeiten bei Beratungseinrichtungen und fehlende Budgets, um schnelle Hilfen zu organisieren, machen das Fördern schwierig.

▲ Fehlende Kommunikation und Kooperation: Die Zusammenarbeit zwischen dem Fallmanagement und den Fachkräften, die professionelle Hilfen leisten, sind unterentwickelt und nicht selten von Miss-

trauen und Konkurrenz geprägt. Nahezu alles hängt von dem persönlichen Engagement und Interesse Einzelner ab. Eine systematische Vernetzung oder ein regelmäßiger fachlicher Austausch sind auf der operativen Ebene die Ausnahme. Kommunikation findet organisationsübergreifend vorwiegend auf der Leitungsebene statt. Ein Kontakt zwischen den Mitarbeitenden der Auftraggeber und der Dienstleister ist sogar häufig nicht gewünscht.

▲ **Fehlende sachliche und finanzielle Ausstattung:** Die meisten Fallmanagerinnen und Fallmanager leiden unter einem erheblichen Verwaltungsaufwand. Die EDV ist der tägliche Feind und keine Erleichterung. Für viele notwendigen und sinnvollen Maßnahmen verfügen die Fallmanagerinnen und Fallmanager über kein Budget. Die räumlichen und technischen Gegebenheiten sind vielerorts nach wie vor unzureichend.

▲ **Geringes Verständnis auf Leitungsebene:** Viele Leitungskräfte der ARGEN und Optionskommunen haben nur eine vage Vorstellung von der Arbeit des Fallmanagements und stehen diesem kritisch gegenüber. Fallmanagement als Methode der Sozialarbeit in der Beschäftigungsförderung erscheint ihnen als ein kostenträchtiges, risikoreiches Unternehmen, das vielleicht sozialpolitisch opportun sein mag, aber ansonsten viel zu aufwendig ist.

Theorie und Praxis zusammenbringen

Bevor man ein Fallmanagementkonzept in der Beschäftigungsförderung flächendeckend ohne die notwendigen personellen und organisatorischen Voraussetzungen erprobt, sollte man einen Schritt zurückgehen: Case Management sollte zunächst in besonderen Projekten der ARGEN und Optionskommunen angewandt oder an Dritte vergeben werden, die über Erfahrungen und Kompetenzen in der Steuerung solcher Prozesse verfügen. Die Fachkräfte in diesen Projekten müssen eine anerkannte Ausbildung in Case Management nachweisen und in einer Organisation mit einem Qualitätssicherungssystem arbeiten.

Zielgruppen für diese Projekte wären Personen mit komplexem Hilfebedarf, die bereit sind, ihre Lebenssituation so zu verändern, dass sie innerhalb eines Jahres mit Unterstützung eine Arbeit finden können. Je nach politischer Vorgabe könnten zum Beispiel Jugendliche ohne Berufsausbildung, Alleinerziehende ohne Ausbildung oder Ältere mit Migrationshintergrund auf solche Projekte angesprochen werden. Die Teilnahme sollte auf dem Einverständnis der Klientinnen und Klienten beruhen. Es sollte ein be-

sonderer Anreiz sein, in diese Projekte aufgenommen zu werden. Für die Steuerung komplexer Fälle im Sinne eines Case Managements ist die Zuordnung von höchstens 20 bis 25 Personen zu einer Fachkraft sinnvoll. Zielgruppenerfahrene Arbeitsvermittelnde sollten in die Projekte einbezogen sein.

Daneben wäre eine Variante weiterzuentwickeln, wie sie in den meisten ARGEN und Optionskommunen praktiziert wird: eine Form der Beratung und Einzelfallsteuerung, die angesichts der Fallzahlen keine Bearbeitungstiefe haben kann und doch wichtige Unterstützungen leistet und vermittelt. Nicht nur der Unterscheidung wegen sollte man bei dieser Beratungsform eher von Integrationsfachkräften oder Integrationsberaterinnen und -beratern sprechen, die das Verfahren des Case Managements zwar kennen, es aber nur teilweise oder in einzelnen Fällen anwenden.

Literatur

- Bundesagentur für Arbeit:** Fachkonzept „Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II“. Nürnberg 2005
Deutscher Bundestag: Bundestagsdrucksache 15/1516, S. 54 (2004)
Holtzwart, R.; Bohrke-Petrovic, S.: Fallmanagement in der Beschäftigungsförderung. In: Wendt; Löcherbach (Hrsg.): Case Management in der Entwicklung. München 2006, S. 71-91