

Beratung im beschäftigungsorientierten Fallmanagement. Konzeptionelle Grundlagen und Umsetzung in den Jobcentern

Zusammenfassung

Das beschäftigungsorientierte Fallmanagement gehört in den Jobcentern zu den etablierten Verfahren, wenn es um die Beratung und Betreuung von SGB-II-Leistungsberechtigten mit komplexem Unterstützungsbedarf geht. Vor diesem Hintergrund werden im ersten Teil dieses Beitrags die herausgehobene und prozessbegleitende Rolle von Beratung im Fallmanagement beleuchtet. Im zweiten Teil werden die Ergebnisse einer bundesweiten Interviewstudie präsentiert, in der es um die praktische Umsetzung des Fallmanagements und den damit verbundenen Beratungsanspruch geht. Im letzten Teil werden die Kernelemente von Beratung im Fallmanagement zusammengefasst und ein Ausblick auf zukünftige Chancen und Herausforderungen im Zusammenhang mit der Bürgergeldreform gegeben.

Schlagworte

Case Management, beschäftigungsorientiertes Fallmanagement, Beratung, Jobcenter, Prozessverlauf

1. Einleitung

Wenn die Frage nach guter Beratung in den Jobcentern aufgeworfen wird, darf ein Beitrag zum beschäftigungsorientierten Fallmanagement nicht fehlen, da es seit Einführung des SGB II zu den etablierten Konzepten mit einem umfassenden Betreuungsansatz zählt (Göckler & Rübner, 2024). Auch wenn das Fallmanagement nicht allein auf der Handlungsform der Beratung basiert, so stellt Beratung doch ein durchgängiges und den Unterstützungsprozess flankierendes Kernelement dar. Anknüpfend an die frühe Positionsbestimmung des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (2014) wird das beschäftigungsorientierte Fallmanagement als eine handlungsfeldspezifische Variante des übergreifenden Case Managementansatzes aufgefasst, sodass die hier verankerten Konzeptelemente und Qua-

litätsstandards eine wichtige Bezugsgröße bilden. Darauf wird im ersten Teil dieses Beitrags eingegangen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den unterschiedlichen Beratungsaufgaben im Prozessverlauf des beschäftigungsorientierten Fallmanagements. Im anschließenden empirischen Teil werden Ergebnisse einer explorativen bundesweiten Interviewstudie berichtet, in der die Umsetzung des Fallmanagements in den Jobcentern in gemeinsamer Trägerschaft untersucht wird, hier insbesondere mit Blick auf organisatorische Weichenstellungen und Handlungsspielräume für die Ausgestaltung von Beratung. Im abschließenden Teil erfolgt eine Einordnung und ein Ausblick, auch mit Blick auf die Bürgergeldreform.

2. Konzeptionelle Grundlagen

2.1 *Zur Rolle von Beratung im Case Management*

Case Management hat sich in Deutschland in zahlreichen Handlungsfeldern humandienstlicher Versorgung etabliert, so auch seit etwa 20 Jahren in der Beschäftigungsförderung. Als handlungsfeldübergreifendes Programm richtet sich das Case Management an Personen in einer komplexen Bedarfslage, die gleichzeitig nur über beschränkte Ressourcen zur Selbsthilfe verfügen. Es zielt darauf, in Absprache mit der betroffenen Person Hilfeleistungen mehrerer Leistungsanbieter zu erschließen und aufeinander abzustimmen, um so im Einzelfall Versorgungsintegration zu gewährleisten (DGCC, 2020). Unterschieden wird dabei zwischen Case Management als einem methodischen Konzept auf der personalen Handlungsebene und Case Management als einem Organisations- oder Systemkonzept (Wendt, 2018b). Während es beim methodischen Konzept um die Optimierung der Hilfe im konkreten Einzelfall geht, ist das Organisations- und Systemkonzept darauf gerichtet, die notwendigen Voraussetzungen für eine qualitativ hochwertige Fallarbeit zu schaffen und eine integrierte und bedarfsgerechte Versorgung im jeweiligen Zuständigkeitsbereich zu ermöglichen.

Das in diesem Abschnitt dargestellte methodische Konzept umfasst im Sinne einer „Koordinationsmethodologie“ bestimmte Prozessschritte und erbringt über einen gewissen Zeitraum hinweg eine auf den Einzelfall bezogene faktische Koordinationsleistung (Reis, 2009). Die Bezeichnung der einzelnen Prozessschritte variiert, mit unterschiedlicher Akzentuierung lassen sich aber fünf Kernelemente herausstellen. Sie umfassen den Fallzugang, das Fallverstehen, die Fallentwicklung, die Fallbegleitung und den Fallabschluss (Göckler & Rübner, 2024). Beratung stellt dabei eine Querschnittsaufgabe

dar, die sich über alle Prozessschritte der individuellen Fallarbeit erstreckt. Sie ist Teil des „Continuum of Care“ (Wendt, 2012).

Ausgangspunkt für den Einstieg in ein Case Management ist eine komplexe Bedarfslage, auf die sich das Beratungsangebot von Anfang an einstellen muss. Dies impliziert einerseits ein breites Spektrum möglicher Themen, die zur Sprache kommen können, darunter auch sehr persönliche, und andererseits die Einbeziehung unterschiedlicher Akteure, die es in den verschiedenen Phasen zu beteiligen und abzustimmen gilt. Eine durchgehende Fallverantwortung, wie sie für das Case Management charakteristisch ist, erfordert dabei eine kontinuierliche Beziehungsarbeit, um das Vertrauen der Adressaten in die eigene Person und Institution zu gewinnen. Eine vertiefte, dialogisch ausgerichtete Fallklärung, die Erarbeitung von Zielen und die Erschließung von Unterstützungsangeboten kann vor diesem Hintergrund nur schrittweise erfolgen und benötigt Zeit. Beratung dient dabei „der Orientierung, Klärung und Verständigung, der Motivation, Compliance und Aktivierung sowie Wegbereitung und der Steuerung von Abläufen mit den Beteiligten“ (Wendt, 2012, S. 11). Sie ist in Zielsetzung und Prozessverlauf des Case Managements eingebunden und unterscheidet sich damit von einer handlungsfeldspezifischen Fachberatung (z. B. Berufs-, Schuldner-, Suchtberatung).

2.2 Beratungsaufgaben im Prozessverlauf des Fallmanagements

Ausgehend von diesen handlungsfeldübergreifenden Kernelementen des Case Managements unterscheiden Göckler und Rübner (2024) für das beschäftigungsorientierte Fallmanagement fünf Prozessschritte:

1. Fallzugang und Einstiegsberatung: Wer soll ein Fallmanagement erhalten und wie können Personen für ein Fallmanagement gewonnen werden?
2. Assessment: Was ist der Fall? Wo liegen die Ressourcen, wo der Koordinierungsbedarf für das Fallmanagement?
3. Integrationsplanung: Was sind die Ziele und welche Planungsschritte zu ihrer Erreichung sind erforderlich?
4. Koordinierte Durchführung: Wer ist wie zu beteiligen? Wie können eine erfolgreiche Durchführung und Leistungssteuerung ermöglicht und sichergestellt werden?
5. Fallabschluss und Evaluation: Wann ist das Fallmanagement zu beenden? Was wurde erreicht? Wie geht es weiter?

Innerhalb dieser Prozessschritte übernimmt Beratung verschiedene Aufgaben und weist unterschiedliche Schwerpunkte auf.

2.2.1 Fallzugang und Einstiegsberatung

Dem eigentlichen Fallmanagement vorgelagert ist das „Case Finding“ (DGCC, 2020). Mit dieser Bezeichnung wird zum Ausdruck gebracht, dass auf Basis bestimmter Kriterien zu entscheiden ist, ob von einem „Fall“ für das Fallmanagement ausgegangen werden kann. Mit dem Case Finding verbindet sich eine erste Fallkonstruktion im Sinne einer festgestellten Bedarfslage. Als Reaktion auf die in den Anfangsjahren erheblichen Qualitätsunterschiede bei der Umsetzung des Fallmanagements wurde seitens des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, der Bundesagentur für Arbeit und der kommunalen Spitzenverbände (2010) ein Handlungsleitfaden erarbeitet, der Mindestkriterien für den Zugang ins Fallmanagement bestimmt. Danach müssen mindestens drei integrationsrelevante Handlungsbedarfe in Bereichen wie Gesundheit, Arbeitsvermögen, familiäre und finanzielle Situation vorliegen und es muss erwartbar sein, dass durch das Fallmanagement konkrete Integrationsfortschritte erzielt werden können. Diese Bestimmung wurde von der Bundesagentur für Arbeit für alle Jobcenter in gemeinsamer Trägerschaft verbindlich übernommen und fortgeschrieben (Bundesagentur für Arbeit, 2017). Die Fallauswahl selbst ist kein technischer Vorgang, der ohne Einbeziehung der Adressaten funktionieren würde. Voraussetzung ist die Schaffung von kommunikationsförderlichen Beratungssituationen, in denen die Betroffenen ihre Probleme thematisieren können, gerade wenn diese nicht unmittelbar mit Fragen der Arbeitsuche zusammenhängen und die persönliche Lebensgestaltung betreffen. Zudem ist das Fallmanagement ein freiwilliges Angebot, setzt also die aktive Entscheidung der betroffenen Person voraus. Diese ersten Weichenstellungen müssen in den Jobcentern in der Regel durch Fachkräfte vorgenommen werden, die selbst nicht im Fallmanagement tätig sind. Liegen die Zugangskriterien vor und stößt das Angebot auf Interesse bei der angesprochenen Person, kann ein Kontakt ins Fallmanagement hergestellt werden.

Die Einstiegsberatung im Fallmanagement übernimmt eine wichtige sondierende und vertrauensbildende Funktion. Zur Agenda eines solchen Erstgesprächs gehören folgende Punkte (Neuffer, 2013; Göckler & Rübner, 2024):

- Verständigung über den Gesprächsanlass: Worum soll es heute gehen?
- Informationen und Erläuterungen zum Fallmanagement: Unterschiede zur Regelvermittlung, Arbeitsweise, Freiwilligkeit des Angebotes, weiterhin bestehende Mitwirkungspflichten
- Klärung von Erwartungen und Fragen der leistungsberechtigten Person

- Erste Sondierung der aktuellen Situation und Einordnung hinsichtlich Fallmanagementbedarf
- Verständigung über den weiteren Prozess: Worin bestehen die nächsten Schritte?

Insgesamt müssen die Fallmanager/-innen im Erstgespräch eine Balance zwischen einerseits öffnenden und ermutigenden und andererseits schließenden und resümierenden Impulsen herstellen, um sowohl eine Entscheidung als auch eine gute Startbasis für das Arbeitsbündnis im Fallmanagement zu ermöglichen. Es muss dabei ausreichend transparent gemacht werden, dass im Fallmanagement auch die lebensweltlichen Voraussetzungen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit einbezogen werden. Dies setzt aufseiten der betroffenen Person die grundsätzliche Bereitschaft voraus, sich auf einen entsprechend umfassenderen Beratungs- und Betreuungsansatz einlassen zu wollen. Mitwirkung kann hier nicht rechtlich verlangt, sondern allenfalls durch gute Beratung entwickelt werden.

2.2.2 Assessment

Nach erfolgter Entscheidung für ein Fallmanagement wird mit dem Assessment die nächste Phase eingeleitet. Im beschäftigungsorientierten Fallmanagement zielt das Assessment auf die Ermittlung der konkreten Unterstützungsbedarfe und Problemlagen, die eine Integration in den Arbeitsmarkt oder in Beschäftigung behindern, sowie der vorhandenen Ressourcen der Leistungsberechtigten, um Integrationsfortschritte erzielen zu können (Deutscher Verein, 2004). Göckler und Rübner (2024) schlagen eine Orientierung an fünf übergeordneten Assessmentkategorien vor. Das Fundament bilden die beiden Kategorien „Motivation“ und „materielle Lebenslage“. Motivation wird als grundlegende psychologische Antriebsfeder menschlichen Handelns verstanden, die einen der Beratung zugänglichen Gesprächsbereich verkörpert. Auf der anderen Seite steht die eingeschränkte materielle Lebenslage, in der sich die Bürgergeldbeziehenden häufig über einen längeren Zeitraum hinweg befinden und die in Gesprächen immer wieder einen breiten Raum einnimmt (finanzielle Situation, Wohnsituation). Übergeordneter Bezugspunkt im beschäftigungsorientierten Fallmanagement ist der Themenkomplex „Bildung, Beruf und Beschäftigung“. Mit dieser Bezeichnung wird unterstrichen, dass es auch im beschäftigungsorientierten Fallmanagement um Fragen der Berufsorientierung und beruflichen Bildung gehen kann und nicht allein um die Aufnahme einer Erwerbsarbeit. Wichtige Bezugs- und Einflussgrößen für das Fallmanagement sind darüber hinaus die gesundheitliche Situation und die Einbettung der Leistungsberechtigten in soziale Beziehungen (Familie, Zugang zu Hilfsangeboten

usw.). Hier festgestellte Handlungsbedarfe tangieren maßgeblich die Handlungs- und Beschäftigungsfähigkeit der betroffenen Person.

Aufgabe der Beratung ist es, zusammen mit der Person und bei Bedarf den bereits tätigen Netzwerkpartnern ein zusammenhängendes Bild der Situation inklusive der bestehenden formellen und informellen Versorgungslage zu erarbeiten und hierbei eine moderierende Funktion zu übernehmen. Instruktiv ist ein Grundgedanke systemisch-lösungsorientierter Ansätze, wonach die eingesetzten Fragen und Impulse von Beginn an ein lösungs- und ressourcenorientiertes Denken anregen sollen, um neben vorhandenen Problemen ein Bewusstsein für Ausnahmen, Stärken und neue Ideen zu vermitteln. Die Klärung der Fallsituation ist kein fest abgegrenzter einmaliger Vorgang: „Die Einschätzung kann schrittweise erfolgen, korrigiert und wiederholt werden. In vielen Fällen reicht zunächst eine Verständigung über ein aktuell vorliegendes Problem. Gibt es mehrere Schwierigkeiten, setzt man Prioritäten. In anderen Fällen treten im Verlauf einer Unterstützung oder Behandlung neue Probleme auf, darunter solche, die durch den Hilfeprozess zutage gefördert werden“ (Wendt 2018a, S. 142). Insoweit ist das Assessment nicht nur als ein einmal zu durchlaufender Prozessschritt im Fallmanagement zu verstehen, sondern auch als eine Methode, die jederzeit genutzt werden kann, um bei Bedarf weitere Facetten des Falls verstehend einzubeziehen, und die durch vertrauensbildende Maßnahmen flankiert werden muss. Phasen der Komplexitätszunahme, nicht-lineare Fallverläufe, längere Betreuungszeiten mit wechselnder Intensität und gelegentliche Notfallinterventionen sind typische Situationen, die im Laufe des Fallmanagements auftreten und ein sogenanntes „Re-Assessment“ (DGCC, 2020) erforderlich machen können. Ein Re-Assessment kann auch die Leistungserbringung der am Fall beteiligten Netzwerkpartner umfassen. Das Re-Assessment ist insoweit eines der tragenden Scharniere, die dem phasenorientierten Problemlöseprozess des Case Managements seinen zirkulären Charakter verleihen.

2.2.3 Integrationsplanung

Die Integrationsplanung schließt sich an das Assessment an und verwertet die dort gewonnenen Erkenntnisse in Form eines dialogischen und strukturierten Ziel- und Planungsprozesses aus. Während im Assessment danach gefragt wird, was der Fall ist (Fallverstehen), geht es in der Integrationsplanung um die Frage, was zu tun ist (Fallentwicklung). Aus der Perspektive des Beratungsprozesses übernimmt diese Phase eine Brückenfunktion von der Analyse der aktuellen Situation zur Arbeit an Lösungsstrategien bzw. der Vermittlung von Unterstützungsleistungen. Im Kontext der Beschäfti-

gungsförderung ist diese Phase mit dem übergeordneten Ziel der beruflichen Eingliederung verbunden. In der Literatur wird der Entwicklung und Auswahl von Zielen bei der Handlungssteuerung eine besondere Bedeutung beigemessen (Fachgruppe Case Management, 2018). Die beraterischen Beiträge zur Entwicklung von Zielen und Planungsschritten können u.a. darin gesehen werden, sich im Gespräch der eigenen Wünsche, Bedürfnisse und Werte zu vergewissern, Zuversicht in die eigene Handlungsfähigkeit zu entwickeln und ein Commitment bezüglich der geplanten Aktivitäten auszubilden. Bei der Konkretisierung der Planungsschritte ist auszuloten, welche Personen und Adressaten für die Umsetzung im Einzelnen verantwortlich sein sollen: Welche Leistungen werden im Fallmanagement erbracht? Welche werden im Rahmen der fallbezogenen Leistungssteuerung vermittelt? Welche sollen von der leistungsberechtigten Person eingeleitet bzw. erbracht werden? Insgesamt sollte auf dieser Grundlage nach und nach der Entwurf eines für beide Seiten nachvollziehbaren und strukturierten Fahrplans zu den wichtigsten Handlungsfeldern, Zielen und Aktivitäten entstehen. Ein solcher Plan kann von seiner Anlage her sehr einfach sein und schrittweise ergänzt werden.

Gleichwohl kann es in dieser Phase auch zu unterschiedlichen Auffassungen beider Parteien kommen, etwa hinsichtlich der Notwendigkeit und Auswahl von Unterstützungsleistungen oder eigener Aktivitäten. „Veränderungsschritte werden Nutzende nur einleiten, wenn sie vom Konzept und der persönlichen Integrität der Fachkraft überzeugt sind. Ein dominantes Steuerungsverständnis der Aufgabe wird hier auf Akzeptanzprobleme stoßen“ (Göckler, 2016, S. 572). Mit der Einführung des „Kooperationsplans“ (§ 15 SGB II) besteht die Chance, dass das Verfahren gegenüber der Eingliederungsvereinbarung weniger bürokratisch ausfällt und die Beteiligungs- und Klärungsrechte der Betroffenen weiter gestärkt werden (vergleiche den Beitrag von Freier in diesem Band). Die Integrationsplanung im Fallmanagement sah konzeptionell immer schon Planungsteile vor, die nicht rechtsverbindlich vereinbart werden sollten, etwa Aktivitäten, die sich auf die Bereiche Sucht, psychische Erkrankungen und private Lebensverhältnisse beziehen, bei denen es immer auch um Experimentierräume geht und deren Ergebnisse nicht sicher sind. Um den Anforderungen eines individualisierten Kooperationsplans gerecht werden zu können, sind allerdings neben den rechtlichen auch organisatorische Weichenstellungen bedeutsam, beispielsweise ausreichende Zeitressourcen und angemessene Betreuungsschlüssel (s. unten).

2.2.4 Koordinierte Durchführung

In der zeitlich längsten Phase des Fallmanagements geht es um eine Reihe von grundlegenden, aufeinander abgestimmten und sich wiederholenden Aktivitäten, die im Kern auf eine koordinierte, begleitende und kontrollierte Umsetzung der Integrationsplanung zielen. Dieser Prozess wird durch beraterische und unterstützende Aktivitäten flankiert. Der Schwerpunkt der Angebote und Leistungen, die im Fallmanagement vermittelt werden, ist zumeist nicht auf die unmittelbare Anbahnung und Aufnahme einer Beschäftigung ausgerichtet, sondern liegt zunächst eher in Bereichen wie soziale Rahmenbedingungen, gesundheitliche Leistungsfähigkeit und Arbeitsvermögen. Diese müssen in Gesprächen zunächst vorbereitet und angebahnt werden. Bei der konkreten Umsetzung müssen sich die Adressaten auf neue Situationen und Menschen einlassen, sich und ihre Kompetenzen unter Beweis stellen und aus gewohnten Zeit- und Lebensarrangements heraustreten. Je ungewohnter und bedeutsamer diese Situationen sind, desto mehr Unruhe, Stress und Vorbehalte können sie hervorrufen – gerade bei Menschen, deren Tagesrhythmus und Leben sich zunehmend von den Tagesabläufen und Bewältigungsroutinen erwerbstätiger Menschen abgekoppelt haben (Hirsland & Ramos Lobato, 2012).

Im Fallmanagement ist die mittel- bis langfristig angelegte Durchführungsphase zu begleiten und zu stabilisieren, aber auch zu korrigieren. Wie Gesprächsanalysen (Rübner & Kreuder, 2016) zeigen, sind die Anlässe und Gesprächsthemen bei den regelmäßig stattfindenden Kontakten breit gestreut. Besonders häufig werden Themen angesprochen, die die persönliche Lebenssituation betreffen (z. B. Gesundheit, finanzielle Situation, Familie), gefolgt von Fragen zu Eingliederungs- und Geldleistungen sowie Arbeit und Berufsperspektiven. Ebenso umfassen die Interventionen der Fachkräfte ein breites Spektrum. Dazu gehört die Bestärkung laufender Aktivitäten, die Ermutigung zur Umsetzung eines Vorhabens, Verständnis und Trost, die Besprechung nächster Schritte und die Erörterung von Schlussfolgerungen aus nicht erreichten Zielen, die Besprechung von laufenden Maßnahmen oder neu eingetretenen Problemen. Die Gespräche können dazu dienen, den eingeschlagenen Kurs zu bestätigen und zu bestärken, kleinere Anpassungen vorzunehmen und bereits geplante Folgeschritte zu initiieren. Sie können aber auch dazu dienen, eine Korrektur einzuleiten und umzusteuern – sei es in Form einer neuen, passenderen Maßnahme, der Re-Priorisierung von Zielen, der Besprechung von Mitwirkungspflichten oder eines Re-Assessments.

Im Rahmen der prozessbegleitenden Unterstützung kommen immer auch berufs-, bildungs- und beschäftigungsorientierte Themen zur Sprache.

Eine solche fachspezifische Beratung – als Teil der eigenen Leistungserbringung und Expertise im Fallmanagement – kann u. a. dazu beitragen, die betreffende Person bei der Entwicklung einer individuellen beruflichen Perspektive zu unterstützen, ihre berufliche Zuversicht und Handlungsbereitschaft zu stärken und eine konkrete berufliche Qualifizierungsstrategie zu entwickeln. Im Fallmanagement wird eine solche Beratung immer auch die aktuelle Lebenslage und Leistungsfähigkeit der Person im Blick haben.

Neben der begleitenden und beruflichen Beratung kommen zahlreiche „gegenstandsbezogene“ Handlungsformen hinzu, die im Gespräch oder im Anschluss daran erledigt werden können. Typische Beispiele sind, dass die Fachkraft im Auftrag der Person bei einer zuständigen Stelle anruft, um einen Sachverhalt zu klären, beim Ausfüllen eines Formulars behilflich ist oder einen Termin bei einer Beratungsstelle vereinbart. Regelmäßig sind auch interne Abstimmungsprozesse zu moderieren, beispielsweise zur leistungsgewährenden Sachbearbeitung (vergleiche den Beitrag von Berlit in diesem Band). Die Kontaktdichte hängt in dieser Phase vom Prozessverlauf und Bedarf der betreffenden Person ab. Flexibilität ist hierbei außerordentlich wichtig. Eine grundsätzliche Herausforderung ist dabei, die für den Einzelfall angemessene Balance aus guter Informiertheit, Kontrolle, Intervention und Eigenverantwortung der Person zu finden.

2.2.5 Fallabschluss und Evaluation

Das Case Management stellt einen auf Zeit angelegten Begleitprozess dar (DGCC, 2020). Als Beurteilungspunkte für die Fortsetzung oder die Beendigung bieten sich im Fallmanagement die gesetzlich vorgeschriebenen Überprüfungszeiträume des Kooperationsplans von jeweils sechs Monaten an. Es entspricht der Logik des Ansatzes, dass dessen Beendigung kontrolliert erfolgt und zwar über eine abschließende gemeinsame Evaluation. Im Rahmen dieser Ergebnisbewertung können insbesondere folgende Punkte gemeinsam besprochen werden (Göckler & Rübner, 2024):

- Wie war die Ausgangssituation bei der Fallübernahme und wie stellt sie sich jetzt dar?
- Welche Ziele lagen der Integrationsplanung zugrunde?
- Welche Umsetzungsschritte waren erfolgreich, welche nicht und warum?
- Welche Schritte sind noch zu gehen, welche Hilfen sind weiterhin empfehlenswert?
- Wie ist die Versorgungslage der hierzu erforderlichen Anschlussangebote zu beurteilen?

Vor einer vollständigen Beendigung des Fallmanagements ist gemeinsam zu überlegen, ob im Sinne einer Nachbetreuung für einen vorher festgelegten Zeitraum eine generelle Ansprechbarkeit vereinbart wird, um die Nachhaltigkeit der erreichten Ziele abzusichern.

3. Umsetzung in den Jobcentern

Die folgenden Erkenntnisse zum Umsetzungsstand des Fallmanagements in den Jobcentern basieren auf einer explorativen Studie von 2023, in der 113 leitfadengestützte Interviews mit Fallmanagern (N=56) und Integrationsfachkräften (N=57) aus 52 Jobcentern geführt wurden. Alle Aussagen beziehen sich auf Jobcenter in gemeinsamer Trägerschaft (Agentur für Arbeit und Kommune), nicht auf Jobcenter in kommunaler Trägerschaft, für diese liegen keine aktuellen Daten vor.

Zunächst kann festgestellt werden, dass die untersuchten Jobcenter nahezu durchgängig in Strukturen des spezialisierten Fallmanagements arbeiten, d. h. es wird organisationsintern eine Trennung zwischen Personen mit und ohne komplexen Bedarfslagen vorgenommen und ein unterschiedliches Betreuungskonzept und Personal für diese beiden Personengruppen vorgehalten. 79 Prozent der Befragten sind ausschließlich in dieser Funktion tätig, 21 Prozent betreuen darüber hinaus auch Personen ohne Fallmanagementbezug. In der ersten Gruppe liegt der Betreuungsschlüssel im Durchschnitt bei 1:80 und damit nahe am Referenzwert von 1:75, der seinerzeit in der Gesetzesbegründung zur Einführung des SGB II zugrunde gelegt worden ist (Deutscher Bundestag, 2003). In der zweiten Gruppe liegt der Betreuungsschlüssel bei durchschnittlich 1:129. Zwei Drittel der befragten Integrationsfachkräfte hält die Kapazitäten im Fallmanagement für ausreichend, ein Drittel für ausbaubedürftig.

Während die an den DGCC-Standards orientierte zertifizierte Weiterbildung zur Case Managerin bzw. zum Case Manager in den gemeinsamen Einrichtungen weitgehend sichergestellt ist (77 Prozent der Befragten sind zertifiziert, 14 Prozent in Ausbildung), gab mehr als die Hälfte der Befragten an, sich eine zusätzliche fachspezifische Vertiefung zu wünschen – zum Beispiel im Umgang mit psychisch oder an einer Sucht erkrankten Menschen und zu verschiedenen Beratungsansätzen; ein Indikator für einen ergänzenden Weiterbildungsbedarf.

In der weit überwiegenden Mehrzahl der hier einbezogenen Jobcenter sind einheitliche formelle Regelungen für die Umsetzung des Fallmanagements verankert. Hierzu gehören die Zugangskriterien (drei Handlungsbedarfe; erwartete Integrationsfortschritte) und Überprüfungszeiträume (alle 6

Monate), die Kontaktdichte (alle 4-6 Wochen) und Betreuungsdauer (bis 24 Monate). Auch die Übergabewege zwischen vorgelagerten Stellen und dem Fallmanagement sind geregelt und verlaufen über eine EDV-basierte Fachanwendung, gleiches gilt für die Dokumentation der Einzelschritte und den Betreuungsbedarf. Insgesamt orientieren sich die lokalen Konzepte dabei überwiegend an der fachlichen Weisung der Bundesagentur für Arbeit (2017).

Mit Blick auf einen der wichtigsten Qualitätsstandards des Case Managements, der Orientierung am Bedarf der Adressaten (DGCC, 2020), ist zu fragen, welche Handlungsspielräume die organisationalen Entscheidungsprämissen zulassen und inwieweit diese auch genutzt werden. Die befragten Fallmanager/-innen geben mehrheitlich an, über entsprechende Handlungsspielräume zu verfügen und davon auch Gebrauch zu machen, z. B. bei der Kontaktdichte und der Betreuungsdauer, die im Einzelfall angepasst werden kann. Auch die Übergabe ins bzw. Rückgabe aus dem Fallmanagement erfolgt in vielen Fällen nicht allein über digitale Schnittstellen, sondern bei Bedarf in Rücksprache mit den zuständigen Vermittler/-innen. Die Übergabe orientiert sich zudem nicht allein an den drei Handlungsbedarfen und insoweit an einer potentiell bürokratischen Umsetzung, sondern wird um zielgruppenspezifische Regelungen ergänzt (z. B. bei Wohnungslosigkeit oder Leistungsberechtigten im Frauenhaus). In verschiedenen Studien finden sich darüber hinaus Hinweise, dass es für die Leistungsberechtigten möglich ist, mit ihren Fallmanager/-innen über die Themen zu sprechen, die für sie wichtig sind und dass sie diese als überwiegend wertschätzend und für ihre Anliegen und Herausforderungen aufgeschlossen erleben (Kupka, Oschmiansky & Popp, 2017; Rübner & Kreuder, 2016).

Bei den genutzten Beratungsformen dominieren mit Abstand die Beratung im Jobcenter und per Telefon. Allerdings bieten rund 60 Prozent der Fallmanager/-innen mindestens gelegentlich eine Beratung in den Räumlichkeiten von Netzwerkpartnern an, z. B. bei Maßnahmeträgern, in Stadtteilzentren, Volkshochschulen oder Jugendberatungshäusern. Knapp jeder Dritte bietet bei Bedarf ein „Spaziergespräch“ (Walk & Talk) an, Hausbesuche werden demgegenüber nur von wenigen Befragten (15 Prozent) gemacht.

Das Case Management richtet sich auf der Einzelfallebene nicht notwendigerweise an nur einer Person aus, der zu behandelnde Fall kann auch eine Familie oder ein anderes Klientensystem umfassen. Insoweit kann die Berücksichtigung des Klientensystems ein wichtiges Beratungselement darstellen, gerade weil hier häufig komplexe eingliederungs- und teilhabeorientierte Anforderungen miteinander verschränkt sind. Zudem setzt das SGB II

von seiner subsidiär angelegten Grundkonzeption auf die sogenannte „Bedarfsgemeinschaft“ (BG), d. h. auf die in einem gemeinsamen Haushalt lebenden leistungsberechtigten Personen. 91 Prozent der Befragten gibt an, die Mitglieder der BG bei Bedarf einzubeziehen. Als Gründe werden der Wunsch des Adressaten, die Notwendigkeit für eine Gesamteinschätzung der Lebenslage und Themen, die die gesamte BG betreffen, angegeben. Ein expliziter BG-Ansatz findet sich demgegenüber nur in wenigen der einbezogenen Jobcenter.

Alle Befragten sind davon überzeugt, dass das Fallmanagement einen wichtigen geschäftspolitischen Beitrag leistet, der sich allerdings in dem gegebenen Kennzahlensystem des SGB II und dem Fokus auf Integrationsquoten nur unzureichend abbilden lässt (hierzu grundlegend Brülle et al., 2016). In den meisten Antworten wird die Heranführung an den allgemeinen Arbeitsmarkt und die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit durch den Abbau von komplexen Hemmnissen genannt. Weitere Nennungen betreffen die Verbesserung der persönlichen Lebenslage, die Vertrauensarbeit, ohne die bestimmte Personen verloren gehen würden und die Stabilisierung und Motivation von Personen mit großer Hilfebedürftigkeit. Insgesamt halten die Fallmanager/-innen an ihrem beschäftigungsorientierten Auftrag fest, interpretieren diesen aber ganzheitlicher und langfristiger als das aktuelle Kennzahlensystem.

4. Fazit und Ausblick

Aus dem methodischen Konzept des Case Managements und dessen handlungsfeldspezifischer Übertragung auf das beschäftigungsorientierte Fallmanagement lässt sich ein komplexes und facettenreiches Beratungsprofil ableiten, das als Grundlage für ein professionelles Mandat fungieren kann. Dazu gehören die folgenden Kernelemente:

- Beratung im beschäftigungsorientierten Fallmanagement ist von seiner Anlage her offen für einen breiten, die lebensweltlichen Voraussetzungen von Beschäftigungsfähigkeit umfassenden Themenkreis und überschreitet damit den Horizont einer rein vermittlungsorientierten und beruflichen Beratung.
- Hierzu setzt sie von Anfang an auf eine vertrauensvolle, transparente und dialogisch ausgerichtete Zusammenarbeit.
- Sie erfolgt prozessbegleitend und ist an zu erledigenden Aufgaben orientiert (Fallverstehen, Fallentwicklung, Fallbegleitung, Fallabschluss),

ohne linear und in schneller Schrittfolge auf ein vordefiniertes Ziel hinarbeiten zu können.

- Sie erbringt in der Regel selbst keine Fachberatung (Schuldner-, Sucht-, psychosoziale Beratung), sondern bereitet im Einzelfall darauf vor und begleitet den weiteren Prozess.

Der Handlungsansatz des Case Managements ist durch eine enge Verzahnung von „Rat und Tat“ gekennzeichnet (Wendt, 2012), insbesondere in der Phase der koordinierten Durchführung, in der Aktivitäten und Unterstützungsleistungen abgestimmt, vermittelt, nachgehalten, teils aber auch selbst umgesetzt werden. Eine solche Verzahnung ist auch für das beschäftigungsorientierte Fallmanagement konstitutiv und rechtlich verankert (§ 14 SGB II).

Für eine qualitativ hochwertige Fallarbeit sind auch die notwendigen organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen. Die vorgestellten Ergebnisse lassen erkennen, dass in den Jobcentern in gemeinsamer Trägerschaft verschiedene förderliche Rahmenbedingungen für die Umsetzung des Fallmanagements anzutreffen sind. Dazu gehören die bundesweit relativ einheitlichen Eckpfeiler für die Implementation des Fallmanagements, die (zumindest in den gemeinsamen Einrichtungen) relativ hohe Zahl an zertifizierten Fallmanager/-innen und die damit verbundene Chance der Ausbildung einer professionellen Fachkultur, der verhältnismäßig günstige Betreuungsschlüssel in der Gruppe der ausschließlich im Fallmanagement tätigen Fachkräfte und die angesprochenen flexiblen Handlungsspielräume (Kontaktdichte, Betreuungsdauer, Beratungsformen). Gerade der letztgenannte Punkt ist für den Handlungsansatz des Case Managements essentiell und stellt innerhalb der bestehenden Strukturen der Grundsicherung einen durchaus bemerkenswerten Befund dar. Die Ergebnisse deuten gleichzeitig darauf hin, dass es einen Bedarf an Weiterbildungsangeboten gibt und zumindest teilweise eine Erweiterung der Kapazitäten im Fallmanagement sinnvoll erscheint. Zudem können die deutlich höheren Fallzahlen bei Fachkräften, die zusätzliche Aufgaben in der Regelvermittlung übernehmen, die Möglichkeit einer intensiveren Beratung und Betreuung im Fallmanagement limitieren. Auch mit Blick auf die Nutzung unterschiedlicher Beratungssettings scheint bei den stärker aufsuchenden Formen noch „Luft nach oben“ zu sein. Die eingeschränkte Darstellbarkeit der integrationsvorbereitenden Aktivitäten des Fallmanagements im Kennzahlensystem des SGB II bietet den Fachkräften einerseits Spielraum bei der Umsetzung, kann jedoch andererseits dazu führen, dass das Fallmanagement im institutionellen Gefüge der Grundsicherung nur einen geringen Stellenwert einnimmt. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die Beratung und Unter-

stützung im Fallmanagement gegenüber Kernelementen des Aktivierungsparadigmas (Betonung von Suchaktivitäten, Verantwortungsverlagerung auf das Individuum, Fokus auf marktnahe Leistungen, Arbeit mit Anreizen und Sanktionen; dazu Brüssig, 2019) erkennbar andere Akzente setzt. Von daher erscheint es bedeutsam, dass nach neuen konzeptionellen Zugängen gesucht wird, um den Beitrag ganzheitlicher Beratungs- und Betreuungsansätze im SGB II, zu denen auch das Fallmanagement zählt, besser erfassen zu können (Brülle et al., 2016; Göckler & Rübner, 2024). Forschungsbedarf besteht vor allem im Hinblick auf die Beratungs- und Betreuungspraxis im Fallmanagement. Dazu gehört auch die bislang nur ansatzweise untersuchte Frage, wie sich die unterschiedlichen Mandate aus Hilfe, Kontrolle und professioneller Verankerung in der konkreten Interaktion auswirken bzw. wie „Interaktion im Schatten der Hierarchie“ (Bähr, 2023) funktionieren kann.

Mit Einführung des Bürgergeldes sind einige Reformelemente verbunden, die für die Arbeitsweise im Fallmanagement anschlussfähig sind. Dazu gehören die Ermöglichung einer aufsuchenden und sozialraumorientierten Beratung (§ 14 SGB II), die Einführung eines Kooperationsplans (§ 15 SGB II) sowie die neue Leistung einer „ganzheitlichen Betreuung“ (§ 16k SGB II). Erste Ergebnisse einer Onlinebefragung mit Fallmanager/-innen zeigen, dass die Befragten für ihre eigene Arbeit zahlreiche Chancen sehen, beispielsweise den Ausbau lebensweltorientierter Arbeitsweisen, eine Erweiterung von betreuungsintensiven Unterstützungsleistungen sowie bessere Zugänge zu schwer erreichbaren Personen (Rübner, 2024). Gleichzeitig werden aber auch Herausforderungen und mögliche Risiken thematisiert, beispielsweise Doppelstrukturen, Konkurrenzsituationen und Fehlsteuerungen, wenn die unterschiedlichen „ganzheitlichen“ Leistungsangebote nicht ausreichend trennscharf definiert und in ein Gesamtkonzept integriert werden; zudem werden notwendige Anpassungen bezüglich personeller und zeitlicher Ressourcen angesprochen, wenn die Betreuungsarbeit intensiviert werden soll. Auch angesichts der kontroversen Debatte über die Kernideen und Auswirkungen des Bürgergeldes bleibt es abzuwarten, inwieweit die Reform ein Momentum für den weiteren Ausbau und die Stärkung ganzheitlicher Angebote und im Speziellen für das beschäftigungsorientierte Fallmanagement darstellt.

Literatur

Bähr, H. (2023). Interaktion im Schatten der Hierarchie: Zwang und Zusammenarbeit in Jobcentern. *Zeitschrift für Sozialreform*, 69(3), 167-191.

- Brülle, H., Krätschmer-Hahn, R., Reis, C. & Siebenhaar, B. (2016). *Zielsteuerung im SGB II. Kritik und Alternativen*. Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Brussig, M. (2019). Was kommt nach der Aktivierung? *Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik*, 28(2), 101-123.
- Bundesagentur für Arbeit (2017). *Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement in den gemeinsamen Einrichtungen. Weisung 201710002*, 20.10.2017. Abrufbar unter www.arbeitsagentur.de
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesagentur für Arbeit & Kommunale Spitzenverbände (2010). *Gemeinsame Empfehlung zum Fallmanagement im SGB II: Handlungsleitfaden*.
- Deutscher Bundestag (2003). *Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*. Drucksache 15/1516, 05.09.2003.
- Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management (DGCC) (Hrsg.) (2020). *Case Management Leitlinien. Rahmenempfehlungen, Standards und ethische Grundlagen* (2. Aufl.). Heidelberg: medhochzwei.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2004). *Qualitätsstandards für das Fallmanagement*. Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge. DV 05-02-03/AFI. Berlin.
- Fachgruppe Case Management in der Arbeitsmarktintegration (2018). *Zielarbeit im Case Management. Ein theoretischer und praktischer Wegweiser für die Zielarbeit im Case Management*. Abrufbar unter: https://www.dgcc.de/wp-content/uploads/2019/01/Workbook-Zielarbeit_im_Case-Management.pdf
- Göckler, R. (2016). Beratung im Case Management. In W. Gieseke & D. Nittel (Hrsg.), *Handbuch Pädagogische Beratung über die Lebensspanne* (S. 568-578). Weinheim: Beltz Juventa.
- Göckler, R. & Rübner, M. (2024). *Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement. Entwicklungslinien, professionelle Standards und Variantenvielfalt des Case Managements in der Beschäftigungsförderung* (7. Aufl.). Regensburg: Walhalla.
- Hirsland, A. & Ramos Lobato, P. (2012). Zwischen „Hartz IV“ und geförderter Beschäftigung. Positionierung und Teilhabeerleben im reformierten Sozialstaat. In M. Bereswill, C. Figlesthaller, M. Perels, L. Yashodhara Haller & F. Zahradnik (Hrsg.), *Wechselverhältnisse im Wohlfahrtsstaat. Dynamiken gesellschaftlicher Justierungsprozesse* (S. 273–291). Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Kupka, P., Oschmiansky, F. & Popp, S. (2017). Wahl- und Handlungsmöglichkeiten psychisch kranker Menschen im SGB II. *Zeitschrift für Sozialreform*, 63(3), 415–446.
- Neuffer, M. (2013): *Case Management. Soziale Arbeit mit Einzelnen und Familien* (5. Aufl.). Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Rübner, M. (2024). Was bringt die Förderleistung der „ganzheitlichen Betreuung“ für das beschäftigungsorientierte Fallmanagement? Ergebnisse einer Online-Befragung zum Bürgergeld. *Case Management*, 21(2), 85-90.
- Rübner, M. & Kreuder M. (2016). Beratung in unterschiedlichen Settings. Eine explorative Vergleichsanalyse zwischen beschäftigungsorientiertem Fallmanagement und psycho-sozialer Betreuung. *Case Management*, 13(2), 87-95.

- Reis, C. (2009). Aktuelle Klarstellungen zum Thema Fallmanagement. *FORUM OWL – arbeitsmarktpolitisches Magazin für OstWestfalenLippe*, 13.12.2009, 6.
- Wendt, W. R. (2012). Der Horizont von Beratung im Case Management. In W. R. Wendt (Hrsg.), *Beratung und Case Management* (S. 1-75). Heidelberg: medhochzwei.
- Wendt, W. R. (2018a). *Case Management im Sozial- und Gesundheitswesen* (7. Aufl.). Freiburg: Lambertus.
- Wendt, W. R. (2018b). Stand und Positionen in der Entwicklung von Programm und Verfahren. In P. Löcherbach, W. Klug, R. Remmel-Faßbender & W. R. Wendt (Hrsg.), *Case Management. Fall- und Systemsteuerung in der Sozialen Arbeit* (5. Aufl., S. 14–42). München: Reinhardt.