

initiativ in NRW. JobCenter. Organisation und Methodik



Ministerium für
Wirtschaft und Arbeit
des Landes
Nordrhein-Westfalen



initiativ in NRW. JobCenter. Organisation und Methodik

Vorwort	.....	3
Management Summary	.....	4
Kapitel 1: Die Vorschläge der „Hartz-Kommission“	.....	11
Kapitel 2: Anforderungen an Funktionsbereiche und Arbeitsprozesse im JobCenter – Lehren aus den Landesprojekten „Integrierte Hilfe zur Arbeit“ und „Sozialagenturen“	.....	13
2.1 Die Vorschläge der „Hartz-Kommission“ zum JobCenter	.....	14
Exkurs: Konsequenzen der Einrichtung von JobCentern für den Personenkreis der Jugendlichen	.....	16
2.2 Die idealtypische Struktur eines JobCenters	.....	16
2.3 Voraussetzungen und Konsequenzen der Einrichtung von JobCentern	.....	22
2.3.1 Implementationsbedingungen	.....	22
2.3.2 Fallmanagement und Angebotssteuerung	.....	24
Kapitel 3: Das „JobCenter“ – eine konsequente Fortführung von Entwicklungstendenzen in der Arbeits- und Sozialhilfeverwaltung?	.....	27
3.1 Problemaufriss	.....	27
3.2 Entwicklungen im Bereich der Arbeitsverwaltung	.....	29
3.3 Entwicklungen im Bereich der Sozialhilfeträger	.....	31
3.4 Fazit	.....	36
3.4.1 Direktvermittlung – „Königsweg“ oder „Mogelpackung“?	.....	36
3.4.2 Organisatorische und verwaltungstechnische Divergenzen	.....	37
3.4.3 Das Fehlen gemeinsamer steuerungsrelevanter Daten als Kooperationshemmnis	.....	38
Kapitel 4: Anforderungen an moderne Dienstleistungen zur Sozial- und Arbeitsmarktintegration	.....	39
Kapitel 5: Ergebnisse aus den Landesprojekten „Integrierte Hilfe zur Arbeit“ und „Sozialagenturen“	.....	44
5.1 Konzeption und erste empirische Ergebnisse der beiden Landesprojekte	.....	44
5.1.1 Entwicklung einer „Integrierten Hilfe zur Arbeit“	.....	45
5.1.2 Die Sozialagentur als Idealtypus einer dienstleistungsorientierten „Hilfe aus einer Hand“	.....	46
5.1.3 Erkenntnisse aus den Modellprojekten	.....	49
5.2 Case Management in der Sozialhilfe und Beschäftigungsförderung	.....	50
5.2.1 Gestaltungselemente des Case Managements	.....	50
Exkurs: Beispiele für Kontextanalysen auf der Basis von Geschäftsstatistiken	.....	55
5.2.2 Wirkungen des Case Managements (Output und Outcome)	.....	72
5.2.3 Ein komplexes Konzept von Case Management	.....	74
5.3 Anforderungen an die Steuerung des Leistungsprozesses Case Management	.....	75
5.3.1 Konzeptionelle Grundlagen	.....	75
5.3.2 Konturen eines steuerungsrelevanten Datenkonzepts	.....	76
Kapitel 6: Die Reform der Sozialhilfe in den USA – ein Vorbild für Deutschland?	.....	82
6.1 Grundlinien der Reform des US-amerikanischen Fürsorgesystems	.....	82
6.2 Welche „kritischen Erfolgsfaktoren“ gab es für die Implementation „aktivierender Angebote“?	.....	84
6.3 Probleme und Lösungsansätze in der Zusammenführung bislang getrennter Leistungsprozesse in der Fürsorge- bzw. Arbeitsmarktpolitik	.....	85
6.4 Intendierte und nicht-intendierte Wirkungen der Reform	.....	86
6.5 Fazit	.....	87
Kapitel 7: Perspektiven	.....	89
Literatur	.....	91
Impressum	.....	96

Unter dem Eindruck der aktuellen Arbeitsmarktdaten mit weit über vier Millionen Arbeitslosen und der ausgeprägten Konjunkturschwäche ist die Umsetzung der von der Kommission "Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" (Hartz-Kommission) vorgeschlagenen Reformen wichtiger denn je. Ziel des Handelns darf nicht die Reduzierung von Leistungen oder ein Abbau des Sozialstaates sein, sondern die Entwicklung neuer Organisationsstrukturen und Elemente zur erfolgreichen Überwindung der Arbeitslosigkeit in Deutschland. Die Kommissions-Vorschläge bedeuten daher auch Verbesserungen für Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Menschen.

Die Neuordnung der Bundesanstalt für Arbeit mit der Einführung von Personal-Service-Agenturen und JobCentern macht es möglich, Arbeitslose und schwierige Zielgruppen schneller in Beschäftigung zu vermitteln. Durch die Methodik des Fallmanagements (Case Management) werden individuelle Lösungen und maßgeschneiderte Angebote mit nur einer Ansprechpartnerin bzw. einem Ansprechpartner möglich. Dabei wird von den Arbeitslosen aktive Mitwirkung gefordert. „Verschiebebahnhöfe“ soll es künftig nicht mehr geben. Durch die Vermeidung von Doppelstrukturen bei Arbeits- und Sozialämtern für die betroffenen Arbeitssuchenden wird dazu beigetragen, die Bürokratie im Land deutlich zu reduzieren.



Harald Schartau,
Minister für Wirtschaft
und Arbeit des Landes
Nordrhein-Westfalen

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen unterstützt nach Kräften diesen Prozess der Leistungsverbesserung und Vermeidung oder Verringerung der Arbeitslosigkeit. Dabei können wir in NRW auf Erfahrungen aus Landesprogrammen zurückgreifen, die quasi Pate standen für die Konstruktion der JobCenter. Das Konzept des „Fallmanagements“, das in den neuen JobCentern künftig angewendet wird, greift unmittelbar auf Konzepte und Methoden zurück, die im Rahmen der Landesprojekte „Integrierte Hilfe zur Arbeit“ und „Sozialagenturen“ entwickelt wurden.

Mit dieser Broschüre werden Vorschläge zur organisatorischen und inhaltlichen Ausgestaltung von JobCentern gemacht. Die Darstellung der Methodik des Fallmanagements ist ein Schwerpunkt dieser Broschüre. Des Weiteren haben wir bei unserem Vorschlag Reformenerfahrungen aus den USA mit berücksichtigt.

Ich hoffe, dass diese Publikation zu intensiven Diskussionen anregt und dazu beiträgt, in Nordrhein-Westfalen und darüber hinaus die Entwicklung und Einrichtung von JobCentern zu beschleunigen.

Harald Schartau, Minister für Wirtschaft und Arbeit des Landes
Nordrhein-Westfalen

Management Summary

Die idealtypische Struktur eines JobCenters

Eines der zentralen Module der Vorschläge der „Hartz-Kommission“ beinhaltet die Errichtung sogenannter „JobCenter“ zur Integration arbeitsmarktrelevanter Dienstleistungen. Ein erstes Modell eines JobCenters könnte wie folgt skizziert werden (vgl. Schaubild rechts): Die „**Clearing-Stelle**“ dient als Anlaufstelle für den gesamten Personenkreis, der aktive oder passive Leistungen in Anspruch nehmen möchte. Das Personal nimmt Anträge auf, entscheidet ggf. über die erstmalige Leistungsgewährung, führt ein erstes Profiling durch und vermittelt weiter an die folgenden Funktionsbereiche:

„Informationskundinnen und -kunden“ erhalten die Möglichkeit, eine eigenständige Stellenrecherche zu betreiben oder werden bereits auf dieser Ebene in geeignete Stellen vermittelt. „Beratungskundinnen und -kunden“ werden an den Beratungs- und Vermittlungsdienst weitergeleitet. „Betreuungskundinnen und -kunden“ an das Fallmanagement, wohingegen Personen, die „auf den ersten Blick“ erwerbsunfähig zu sein scheinen, an die zur Prüfung der Erwerbsunfähigkeit vorgesehenen Stellen weiter geleitet werden. Die oben beschriebene Funktion liegt im Bereich hoheitlicher Aufgaben und hat eine unmittelbar

steuernde Dimension: Es geht um die „Zugangsteuerung“, d.h. letztendlich um die Entscheidung, wer welche Leistungen erhält. Für die Konzeption der „Clearing-Stelle“ ist die Organisationsalternative denkbar, sie in alleiniger Verantwortung der Arbeitsverwaltung oder als „gemeinsame Anlaufstelle“ von Arbeitsverwaltung und Kommunen aufzubauen.

Die Gewährung aller materieller Leistungen erfolgt im Rahmen der Funktion „Leistungsberatung bzw. Leistungsgewährung“. Unterschiedliche Konstruktionen sind hier möglich: So könnte diese Funktion im Rahmen der Clearing-Stelle oder in einer spezialisierten Organisationseinheit wahrgenommen werden.

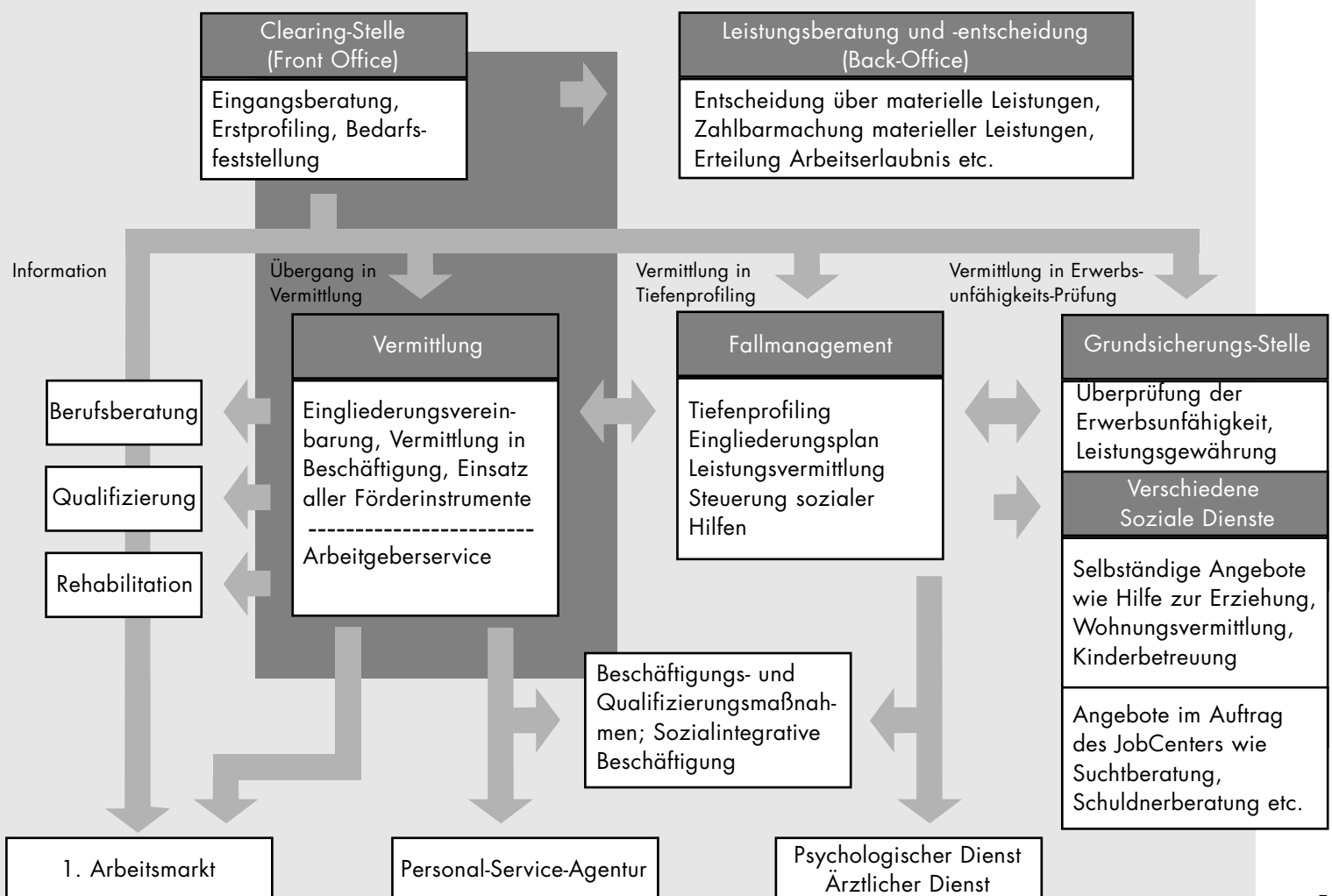
Die Funktion „**Vermittlung**“ umfasst mehr als die unmittelbare Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt; vielmehr geht es hinsichtlich (potenzieller) Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auch um den Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen, den Einsatz des Förderinstrumentariums des SGB III, die Vermittlung in Qualifizierungsmaßnahmen – was vor allem für Personen ohne gravierende Vermittlungshemmnisse im Bereich gesundheitlicher, psychischer oder sozialer Beeinträchtigungen, also „Beratungskundinnen und -kunden“ zutrifft. In Bezug auf (potenzielle) Arbeitgeber („Arbeitgeberservice“) soll ein komplexes Leistungsangebot aufgebaut werden, welches

das JobCenter über die Akquise hinaus als „Dienstleister am Arbeitsmarkt“ qualifiziert. Das Hartz-Konzept empfiehlt, die spezifischen Bedürfnisse und Bedarfe einzelner Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber im Rahmen des Vermittlungsprozesses abzufragen und individualisiert zu bedienen. Die Vermittler entwickeln für das von ihnen betreute Unternehmenssegment ein angepasstes Profil, indem sie z.B. unter den Bewerberinnen und Bewerbern eine qualifizierte Vorauswahl treffen. Oberste Prämisse ist, dass alle Unternehmen schnell und kompetent beraten werden, was beispielsweise eine garantierte Rückantwort in einer festgelegten Frist beinhaltet. Hierzu werden Qualitätsstandards festgelegt. Die Funktion „**Vermittlung**“ als „Kernbereich“ des JobCenters kann in alleiniger Verantwortung der Arbeitsverwaltung realisiert werden, ist aber auch – z.B. für bestimmte Zielgruppen – an einen Auftragnehmer (z.B. eine Beschäftigungsgesellschaft etc.) übertragbar. Denkbar wäre auch eine gemeinsame Umsetzung durch Arbeitsverwaltung und Kommune als neu zu bildende Organisationseinheit. Sicherzustellen ist in jedem Fall, dass die Erfahrungen der Kommunen in der Akquise von Stellen für eine „schwer vermittelbare“ Klientel nicht verloren gehen, sondern in der neuen Organisationsform „aufgehoben“ werden. Das „**Fallmanagement**“, also die auf eine einzelne Kundin bzw. einen einzelnen Kunden und des-

sen Bedarfslage bezogene Ausgestaltung eines Hilfeangebots zur Bearbeitung gesundheitlicher, psychischer oder sozialer Probleme ist die vierte Kernfunktion des Job Centers. Bestandteil dieses Angebots können auch beschäftigungsbezogene Hilfen sein (im Sinne einer sozialintegrativen Beschäftigung), der Schwerpunkt liegt jedoch auf der Bearbeitung von Problemlagen, die über „Beschäftigung“ hinausweisen, auch wenn sie vermittlungsrelevant sind. Diese Funktion weist Parallelen zur „persönlichen Hilfe“ nach dem Bundessozialhilfegesetz auf; daher kann bei der Ausgestaltung der Funktion „Fallmanagement“ auf Arbeitsweisen zurückgegriffen werden, die bereits im kommunalen Raum und nicht zuletzt auch in den Modellprojekten „Sozialagenturen“ und „Integrierte Hilfe zur Arbeit“ entwickelt wurden. Darüber hinaus wäre es denkbar, dass die Leistung des „Fallmanagements“ für einen breiteren Personenkreis angeboten wird, als er im Zuständigkeitsbereich der JobCenter liegt, letztere aber für ihre Klientel diese Leistung „einkaufen“.

In jedem Fall erscheint es notwendig, an dem Ablaufschema, wie es die „Hartz-Kommission“ vorgelegt hat, eine entscheidende Modifikation vorzunehmen: die Funktionsbereiche „Vermittlung“ und „Fallmanagement“ sollten parallel zueinander Hand in Hand arbeiten: Das Fallmanagement übernimmt die Aufgabe, „Beschäfti-

Ablauforganisation eines JobCenters



gungsfähigkeit“ herzustellen und übergibt die „Betreuungskundinnen und -kunden“ nach Erledigung dieser Aufgabe wieder an die Vermittlung oder vermittelt selbstständig in Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes oder Qualifizierungsangebote, wenn dies im Rahmen ihrer Problemlagen notwendig und sinnvoll ist.

Aufgabe des „Fallmanagements“ ist es, für seine Klientel bedarfsgerechte Hilfen zu organisieren. Dazu bedient es sich einer ganzen Palette von Dienstleistungen, sowohl solcher, die speziell hierfür entwickelt wurden (z.B. Kinderbetreuungsmöglichkeiten für Allein Erziehende), als auch solcher, die ein Leistungsträger im eigenständigen gesetzlichen Auftrag erbringt, die jedoch sinnvoll mit anderen Leistungen kombiniert werden könnten (z.B. Hilfe zur Erziehung). Da es in vielen Fällen sinnvoll sein kann, Beschäftigungs- und/oder Qualifizierungsangebote und soziale Hilfen miteinander zu kombinieren, sollte es in den Aufgabenbereich des Fallmanagements fallen, auch solche Leistungsketten zu gewährleisten und ggf. auf geeignete Angebote von Beschäftigungs- oder Qualifizierungsträgern zurückgreifen zu können.

Eine weitere Kernfunktion des JobCenters ist die **Steuerung des Gesamtprozesses**. Diese beginnt mit der „Zugangssteuerung“ über die „Clearing-Stelle“ und umfasst sowohl die Fall-Steuerung als auch die fallübergreifende Angebotssteuerung und die strategische Planung vor dem Hintergrund lokaler Arbeitsmärkte. Zu den einzelnen Aspekten der Steuerung liegen aus dem Kontext der beiden Landesprojekte eine Reihe von Erkenntnissen und Überlegungen vor, die auch für die Steuerung von JobCentern genutzt werden könnten. Ein zentraler Punkt ist, rasch ein Datenkonzept zu entwickeln, das die bisherigen institutionellen Komplexe und Leistungsbereiche übergreifend erfasst und somit ein einheitliches Controlling des Gesamtprozesses ermöglicht..

Ein wesentliches Steuerungsinstrument im Gesamtprozess des JobCenters könnten Fallbudgets sein. Diese könnten für die Funktionsbereiche „Vermittlung“ und „Fallmanagement“ eingerichtet werden; auf diese Weise könnten den dort wirkenden Beschäftigten einerseits finanzielle Handlungsspielräume gegeben werden, gleichzeitig würde aber auch der finanzielle Aufwand des Gesamtsystems kalkulierbar gemacht.

Entwicklungstendenzen in der Arbeits- und Sozialhilfeverwaltung

Sowohl die Arbeitsverwaltung wie auch die Sozialhilfeträger haben in den letzten Jahren eine Entwicklung vollzogen, die deutliche strukturelle Parallelen aufweist:

- **Es existiert ein Primat der Vermittlung oder Eingliederung in den Arbeitsmarkt**

vor passiver Leistungsgewährung, aber auch vor Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes

Sowohl die Arbeitsverwaltung, als auch die Sozialhilfeträger haben in den letzten Jahren ihre Strategien geändert und setzen bevorzugt auf die „Direktvermittlung“ in den ersten Arbeitsmarkt. Dem Konzept der „Direktvermittlung“ liegt die Vorstellung zu Grunde, dass Arbeitslosigkeit vorwiegend auf dem „mismatch“ zwischen dem Angebot an Arbeitsplätzen und den nachfragenden Personen beruhe und dass dieses „mismatch“ durch geeignete Maßnahmen ausgeglichen werden könnte.

Wenn „mismatch“-Arbeitslosigkeit vorliegt, also die Zahl offener Stellen insgesamt zunimmt, bestimmte Personengruppen aber arbeitslos bleiben, kann die Direktvermittlung, wenn sie sich gezielt um diese Gruppen kümmert, deren Integration in den Arbeitsmarkt fördern und insgesamt positive Beschäftigungseffekte erzielen. Wenn sie allerdings unspezifisch ansetzt und keine Konzentration auf Zielgruppen beinhaltet, erzielt sie ihre vermeintlichen „Erfolge“ über bloße Mitnahmeeffekte.

Wenn das Arbeitsplatzangebot regional oder branchenmäßig hinter der Nachfrage zurückbleibt, führt das Konzept der Direktvermittlung dagegen eher zu einer „Rotation“ von Beschäftigten als zur Ausweitung des Beschäftigungsvolumens. Hier sollten eher wirtschaftspolitische Instrumente oder – sollten diese ohne Effekt bleiben – eine Ausweitung öffentlich geförderter Beschäftigung eingesetzt werden. Allerdings kann die Strategie der Direktvermittlung trotz der Rotationseffekte sozial- und arbeitsmarktpolitisch auch dann produktiv sein, wenn die mit Langzeitarbeitslosigkeit verbundenen Dequalifizierungs- und Ausgrenzungseffekte mit ihren nicht unerheblichen gesellschaftlichen und individuellen Kosten reduziert werden.

- **Komplexe binnenorganisatorische Umstrukturierungs- und Neuorganisationsvorhaben wurden in Angriff genommen**

Jeder der beiden Träger weist eine spezifische sozialpolitische Verankerung, eigene Traditionen und somit auch eigene „Verwaltungskulturen“ auf. Dies äußert sich einmal in den verwaltungstechnischen Vorgängen wie Bescheiderteilung und Widerspruchsverfahren wie auch in den Modi der internen Steuerung (über Verwaltungsvorschriften und Erlasse bzw. eher „weich“ durch die Vorgabe allgemeiner Leitlinien).

Grundsätzlich ist zu berücksichtigen, dass derzeit alle Arbeitsämter und sehr viele Sozialämter einen Prozess der Neustrukturierung und -organisation von Aufgaben, Kompetenzen und Arbeitsvorgängen durchlaufen, der zwar gewisse Parallelen aufweist, aber in den jeweils betroffenen Organisationseinheiten teilweise erhebliche Verunsicherun-

gen hervorruft. Was auf Seiten der Arbeitsverwaltung das „Arbeitsamt 2000“ ist, stellt auf der Seite der Sozialämter die Einführung von Instrumenten der „Neuen Steuerung“ dar.

Beide Prozesse fördern die Orientierung der betroffenen Verwaltungen und der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an Zielen und eigenverantwortlichem Handeln und forcieren die mögliche Konvergenz der beiden Sozialleistungsträger.

■ **Controlling- und Evaluationsinstrumente wurden zur Maßnahmensteuerung entwickelt**

Die Steuerung von Eingliederungs- oder Hilfeplänen im Einzelfall (wie die fallübergreifende Steuerung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung bzw. der „Hilfe zur Arbeit“) setzt nicht nur die Klärung von Zielen und die Kooperation verschiedener Akteurinnen und Akteure voraus, sondern macht auch die Erhebung und Aufbereitung von steuerungsrelevanten Daten erforderlich. Die Arbeitsverwaltung hat insofern einen konzeptionellen Vorsprung vor der Sozialhilfeverwaltung, als seit Jahren Daten über arbeitslos gemeldete Personen, Leistungsberechtigte und Teilnehmende an Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen erhoben werden und neuerdings auch miteinander verknüpft werden können. Demgegenüber steckt die Nutzung der Geschäftsstatistik der Sozialämter für Zwecke der Steuerung oder Evaluation noch in den Kinderschuhen. Aufgrund des hohen Arbeitsdrucks werden in der Sozialhilfesachbearbeitung nur die Daten sorgfältig erfasst und aktualisiert, die für die Zahlbarmachung maßgeblich sind.

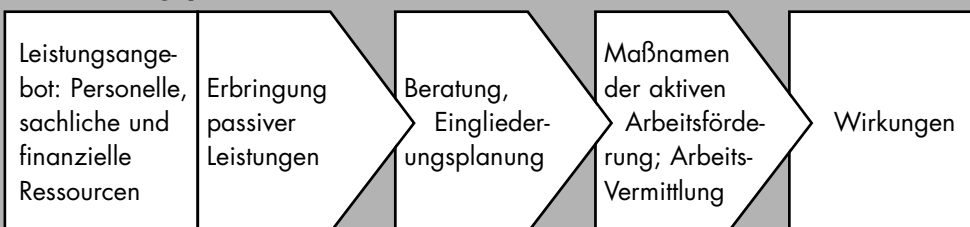
Anforderungen an moderne Dienstleistungen zur Sozial- und Arbeitsmarktintegration

Die Erbringung personenbezogener Dienstleistungen lässt sich in drei Phasen ausdifferenzieren: die Phase des Leistungsangebots, also der Bereitstellung der personellen und sachlichen Mittel für die Leistungserbringung; die Phase des Leistungsprozesses, der sich dadurch auszeichnet, dass die Leistungsempfängerin bzw. der Leistungsempfänger kooperieren muss, damit eine Leistung überhaupt zustande kommt (z.B. bei Beratung, aber auch bei Vermittlungen etc.); die Phase der (mittel- oder gar langfristigen) „Wirkungen“, die durch die erbrachte Dienstleistung ausgelöst wurden.

Das „Phasenmodell“ der Dienstleistungserbringung ist anschlussfähig zu verschiedenen Überlegungen des Controllings von Dienstleistungen. Eine Konzeption der Erbringung von Dienstleistungen im Rahmen von JobCentern müsste dieses Phasenmodell unabhängig von der Option für eine bestimmte Organisationsform berücksichtigen. Für eine Analyse konkreter Leistungsprozesse kann auf ein Konzept zurückgegriffen werden, das im Rahmen betriebswirtschaftlicher Überlegungen zum „strategischen Management“ entstand: das Konzept der Wertschöpfungs- bzw. Leistungskette.

Eine Leistungs- oder Wertschöpfungskette kann für den hier behandelten Leistungsbereich wie in der Grafik (s.u.) wiedergegeben dargestellt werden: Ausschlaggebend für die Produktivität der Übertragung des Konzepts der Leistungskette vom Unternehmenssektor auf die Produktion personenbezogener Dienstleistungen im öffentlichen Erbringungskontext ist dessen Grundgedanke: die Ausrichtung aller Teilprozesse auf die Stiftung eines möglichst großen Nutzens beim Kunden, also die eindeutige Zielorientierung auf eine optimale und effektive Leistung im Einzelfall. Nach der Maßgabe dieser Zielsetzung sind die einzelnen Prozessschritte zu bewerten und notfalls neu zu gestalten. Somit wird das Konzept der Leistungskette für den Entwurf eines JobCenters, das den Gedanken der Kundenorientierung realisieren soll, ein wichtiges Handlungsinstrument. Die Analyse der Erbringung von Dienstleistungen als „Kette“, welche die verschiedenen Phasen der „Leistungsproduktion“ umspannt, ermöglicht eine Betrachtung des Gesamtprozesses von seinem Ende her, nämlich der „Wirkung“, die erzielt wird. Die Integration von Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern sowie von Langzeitarbeitslosigkeit Betroffenen ist einzelfallbezogen und verknüpft größtenteils zeitversetzt zueinander stehende Phasen eines komplexen Prozesses, weshalb auch von „vertikaler Integration“ gesprochen wird. Für die vertikal integrierte Eingliederungsplanung müssen hinreichend Hilfsmaßnahmen entwickelt, Arbeitsplätze akquiriert sowie Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen worden sein. Zur effektiven Umsetzung müssen darüber hinaus unterschiedliche Angebote unterschiedlicher Träger zeitnah abgerufen werden können. Voraussetzung hierfür sind sowohl Planung wie auch Abstimmung geeigneter Angebote und Maßnahmen. Zur Realisierung müssen die unterschiedlichen Leistungs- und Angebotsträger miteinander kooperieren, es muss zu einem „inte-

Der Leistungsprozess



grierten“ Gesamtangebot kommen, das hinreichend breit und hinreichend flexibel ist. Hier wird von „horizontaler Integration“ gesprochen. Eine gelungene horizontale Integration setzt somit voraus, dass die „Trägerlandschaft“ gesteuert wird. Das setzt wiederum eine enge Zusammenarbeit der Leistungsträger und eine Verständigung über gemeinsame Ziele voraus.

Case Management in der Sozialhilfe und Beschäftigungsförderung

Laut Definition der „Case Management Society of America“ ist Case Management ein „kooperativer Prozess, in dem Versorgungsangelegenheiten und Dienstleistungen erhoben, geplant, implementiert, koordiniert, überwacht und evaluiert werden, um so den individuellen Versorgungsbedarf einer Patientin bzw. eines Patienten mittels Kommunikation und verfügbarer Ressourcen abzudecken“. Aus dieser Definition können die beiden Pole des Case Managements gut erschlossen werden: auf der einen Seite die Orientierung am individuellen Bedarf, die Planung und Steuerung eines Versorgungsangebots auf der anderen. Case Management beinhaltet als ein zentrales Element die persönliche Interaktion, im Unterschied zur klassischen Einzelfallhilfe jedoch ebenfalls die Koordination von Sach- und Dienstleistungen als ein zweites. Die Hilfe wird hierbei nicht direkt erbracht, sondern vermittelt; damit diese Vermittlung aber optimal erfolgt, ist ein professionell gestalteter interpersoneller Prozess nötig.

Gegenstand des Case Managements ist aber auch – und dies stellt die zweite wichtige Dimension der zitierten Definition dar – nicht nur professionelle Dienstleistungen zu erschließen, sondern Unterstützungsnetzwerke in der „Lebenswelt“ der Klientinnen und Klienten zu identifizieren und zu aktivieren, also auf unterschiedlichen Ebenen „Netzwerke“ zu knüpfen und für den Einzelnen nutzbar zu machen. Dies beinhaltet eine deutlich planerische und sozialräumliche Ausrichtung des Case Managements, die allerdings stets rückbezogen bleibt auf die Bedarfslage im Einzelfall. Der Prozess des Case Managements umfasst mehrere Stufen:

■ **Grundberatung**

Alles andere als fremd ist die Handlungsform der „Beratung“ der Sozialhilfe, stellt sie doch seit jeher das zentrale Instrument der persönlichen Hilfe dar und ist auch dementsprechend (ohne freilich präzise definiert zu werden) gesetzlich im BSHG kodifiziert. Ein großer Teil der Reformdiskussion in der Sozialhilfe richtet sich auf eine Verstärkung und Qualifizierung dieser Handlungsform im Kontext der Leistungserbringung. Beratung stellt einen wichtigen Baustein von Sozialhilfe als „Dienstleistung“ dar. Sie kann für sich alleine stehen, z.B. dann, wenn sich Hilfe-

empfängerinnen und -empfänger als Folge einer Beratung selbst helfen können und keiner weiteren Unterstützung bedürfen. Beratung kann aber auch das erste Element einer „Leistungs- oder Förderkette“ darstellen, und sie kann verknüpft werden mit weiteren Handlungsformen, die in ihrer Logik über Beratung hinausgehen, z.B. systematisches Assessment bzw. Hilfeplanung. Beratung ist dann ein Element des Prozesses von Case Management. Eine wichtige Funktion der Grundberatung ist die Entscheidung, ob ein komplexer Prozess des Case Managements in Angriff genommen wird oder nicht.

■ **Anamnese**

Bestandteil vieler Case Management-Prozesse ist die Erfassung und Analyse von Problemlagen, somit die „Anamnese“, „Diagnose“ oder das „Assessment“. Dieses Element des Case Managements kann unterschiedlich ausgestaltet sein; funktional geht es immer darum, Problemlagen der Hilfeempfängerinnen und -empfänger als solche zu erkennen, ihre Ursachen und Verknüpfungen zu identifizieren und in Bezug zum Ziel der Dienstleistung zu setzen. Dieser Prozess stellt einerseits ein Element komplexer „Beratung“ dar, denn auch dort geht es ja darum, Problemlagen zu erkennen und zu strukturieren. Die Aufgabe „Anamnese/ Diagnose/ Assessment“ kann aber innerhalb des Beratungsprozesses speziell ausgewiesen oder gar, aus diesem herausgelöst, spezialisiert werden. Im ersten Fall geschieht dies in Form einer abgegrenzten „Etappe“ des Beratungsprozesses, etwa als „Potenzialanalyse“. Mit dem zweiten Fall haben wir es zu tun, wenn Problem- oder Ressourcenanalysen von „Spezialistinnen“ und „Spezialisten“ durchgeführt werden. Diese verwenden hierzu meist eine eigene Methode, die Diagnoseverfahren von Beratungsprozessen deutlich trennt.

Die Anamnese ist für die über Beratung hinausgehenden Prozesse der Hilfeplanung und des Case Managements von ausschlaggebender Bedeutung, da die so gesammelten Daten und Informationen die notwendige Voraussetzung für die Erstellung eines bedarfsorientierten individuellen Hilfeplans bilden. Allerdings gilt dabei, dass die Datensammlung „zielorientiert“ erfolgen muss, damit sie nicht zum Selbstzweck wird.

■ **Zielvereinbarung und Hilfeplanung**

Wenn Diagnosen nicht folgenlos bleiben, sondern die Lösung von Problemen zur Folge haben sollen, münden sie in Zielvereinbarungen und Hilfeplanung. Kernelement der Hilfeplanung ist die Entscheidung über zukünftiges Handeln der Hilfeempfängerinnen und -empfänger und der Beraterinnen und Berater. Durch den Abschluss von (möglichst explizit getroffenen) Zielvereinbarungen wird versucht, das zukünftige Handeln aller Beteiligten zu strukturieren und vorhersehbar zu machen. Inhalt des Hilfeplanverfahrens ist

nicht nur die Zukunft der direkt Betroffenen, sondern auch die der professionellen Helferinnen und Helfer: Auch deren zukünftige Handlungen werden – zumindest partiell – festgelegt.

Hilfeplanung gewinnt als eigenständige Handlungsform somit ihre Kontur vor allem durch den Aspekt der konkreten Planung künftiger Handlungen, die zwar Schwankungen im Grad der Verbindlichkeit aufweisen, aber dadurch bindender sind als Beratung, als dass Abweichungen von der Planung identifiziert und gemeinsam thematisiert werden und zur systematischen Modifikation der Hilfeplanung führen können (Fortschreibung).

Ziele, Zielformulierung und -beurteilung spielen aus diesem Grund in der Logik der Hilfeplanung eine weitaus größere Rolle als im Rahmen von Beratung: Hilfeplanung erfolgt zunächst hypothetisch, denn die Realisierung der geplanten Hilfe kann entweder gänzlich außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der „Hilfeplanerinnen“ und „Hilfeplaner“ erfolgen oder aber über ihre / seine eigene Aktivität vermittelt worden sein. Im letzteren Fall spricht man von „Leistungssteuerung“.

■ **Leistungssteuerung**

Während Hilfeplanung nur die Planung von Hilfen zur Problemlösung und den Abschluss von Vereinbarungen zwischen „Beraterinnen“ oder „Berater“ und „Rat Suchenden“ beinhaltet, macht die Realisierung der Vereinbarungen u.U. eine neue Handlungsform erforderlich. Wenn Hilfeplanung in die Organisation und Bereitstellung des Hilfeangebots übergeht, wird sie zur „Leistungssteuerung“.

Leistungssteuerung setzt idealer Weise das um, was in der Hilfeplanung mit den Klientinnen und Klienten entwickelt worden ist, verschiebt allerdings durch die Fokussierung auf die Realisierung von Hilfsmöglichkeiten die Perspektive von der Bearbeitung des Einzelfalls auf das Knüpfen von Unterstützungsnetzen. Während Hilfeplanung noch ganz an der individuellen Bedarfslage ansetzt und – hypothetisch – Angebote sequentiell „hintereinander schaltet“, muss Leistungssteuerung zwar dies auch voraussetzen (oder selbst in die Hand nehmen), darüber hinaus aber dafür Sorge tragen, dass aus dem hypothetischen Angebot eine wirkliche, abrufbare Hilfeleistung wird. Damit verschiebt sich der Handlungskern der Leistungssteuerung von der Interaktion mit den Hilfe Suchenden im Rahmen einer „helfenden Beziehung“ hin zur Organisation von Hilfeleistungen, die sich zwar im Einzelfall bewähren muss, aber unabhängig von konkreten Fällen geplant werden kann.

Case Management muss somit, soll es tatsächlich den Anspruch „passgenauer“ Hilfe einlösen, neben der einzelfallbezogenen Arbeit einzelfallübergreifende Aktivitäten entfalten, diese nicht unbedingt selbst realisieren, aber zumindest anregen und sich an der Steuerung des Gesamt-

angebots beteiligen. Die Einführung eines strukturierten Case Managements fordert den bestehenden institutionellen Komplex der Sozialhilfe an drei Stellen heraus:

- **Ansätze der Bedarfsanalyse, Sozialberichterstattung und Sozialplanung müssen verstärkt werden, um den Boden für effektives einzelfallübergreifendes und einzelfallunabhängiges Arbeiten zu bereiten;**
- **Instrumente der Koordinierung und Angebotssteuerung müssen ausgebaut und neu entwickelt werden – hierzu gehört auch ein funktionsgerechtes Controlling;**
- **Einzelfallsteuerung und Angebotssteuerung müssen systematisch miteinander verknüpft werden – dies beinhaltet einen Kompetenzzuwachs für die Case Managerinnen und Case Manager, denn sie entscheiden mit ihrer Arbeit über die zukünftige Ausgestaltung des Angebots unmittelbar mit.**

Während die „vertikale Integration“ die Kombination einzelfallbezogener Hilfen bezeichnet (was letztlich mit dem Begriff des „Case Management“ erfasst ist), greift die horizontale Integration darüber hinaus, entwickelt und kombiniert Hilfe- und Beschäftigungsangebote einzelfallübergreifend und fallunspezifisch, aber in einer Weise, dass der Rückgriff auf dieses Angebot nach der Maßgabe der Problematik des Einzelfalls erfolgen kann.

Die Wirksamkeit des Dienstleistungsangebots hängt entscheidend davon ab, dass die einzelnen benötigten Angebote, Hilfen und Maßnahmen zeitnah verfügbar sind. Deshalb spielen vorausschauende Planung (die sich auf eine Analyse der zielgruppenspezifischen Bedarfe ebenso stützen muss wie auf eine Auswertung der Bedingungen auf den Teilmärkten des lokalen Arbeitsmarktes) und eine Koordinierung der Angebotsträger (Beschäftigungsträger, Wohlfahrtsverbände, soziale Dienste, etc.) eine große Rolle für die Realisierung des Case Managements. Die einzelfallbezogene, „vertikale“ Integration von Angeboten muss demnach erweitert werden um die Planung und Koordination der zeitnahen Bereitstellung der geeigneten Angebote und Maßnahmen, die Achse der „horizontalen Integration“. Diese enthält eine Bedarfs- und Bestandsanalyse, aus der heraus strategische Ziele für das Feld der Sozialhilfe formuliert werden. Ein bedarfsgerechtes Case Management kann nur dann realisiert werden, wenn Angebote und Maßnahmen sowohl vertikal, d.h. einzelfallbezogen, wie auch horizontal, d.h. einzelfallübergreifend, integriert sind.

Anforderungen an die Steuerung des Leistungsprozesses Case Management

Steuerung umfasst fast immer zwei Ebenen: die Beeinflussung des letztlichen Steuerungsobjektes

(Steuerung erster Ordnung) und – zu diesem Zweck – den Einsatz eines Instrumentariums, der seinerseits gesteuert werden muss (Steuerung zweiter Ordnung). Es können drei „Steuerungsbereiche“ unterschieden werden: Regeln, Strukturen und Personen. Diese stecken in ihrer konkreten Ausgestaltung den Raum der Handlungsmöglichkeiten innerhalb einer Organisation ab. Steuerung bedeutet somit, Regeln, Strukturen und Personen zu entwickeln und zu implementieren (damit: strategisch Entscheidungsprämissen zu setzen) und den Erfolg oder Misserfolg der Steuerung an den Resultaten der operativen Handlungen zu messen. Dort, wo die Erreichung von Organisationszielen davon abhängt, dass Personen oder andere Organisationen autonom, aber dennoch „gesteuert“ handeln, sind „weiche“ Steuerungsimpulse gefragt, die unter dem Begriff der „Kontextsteuerung“ diskutiert werden. Steuerung beinhaltet einen beständigen Abgleich zwischen der intendierten Zielsetzung und dem erreichten Resultat, also einen kontinuierlichen „Soll-Ist-Vergleich“. Hierzu ist „Steuerung“ auf Informationen angewiesen und zwar sowohl im Hinblick auf die intendierten und tatsächlich erzielten Wirkungen wie auch auf die beabsichtigten und tatsächlich realisierten Leistungen. Ein Datenkonzept für Steuerungszwecke muss somit vier Arten von Informationen bereitstellen:

- **intendierte Leistungen**
- **erreichte Leistungen**
- **intendierte Wirkungen**
- **erreichte Wirkungen**

Erst die Identifikation einigermaßen triftiger „Wirkungsketten“ könnte die Basis für ein Konzept der Steuerung erster Ordnung bilden. Die Erbringung von Dienstleistungen unterscheidet sich von der Gewährung materieller Leistungen nicht zuletzt darin, dass damit direkte Veränderungsprozesse bei den Leistungsadressatinnen und -adressaten beabsichtigt sind. Dies wirkt sich auf die Logik des Leistungsprozesses ebenso aus wie auf die Form seiner Dokumentation: Der Einzelfall muss als Prozess dokumentiert und gesteuert werden und hierbei fallen Informationen an, die zur Steuerung der Leistungsprozesse insgesamt genutzt werden können. Zur effektiven Steuerung der Erbringung von Dienstleistungen im Rahmen eines JobCenters ist es notwendig, ein Datenkonzept zu entwickeln, das es erlaubt, die komplexen Leistungsprozesse adäquat abzubilden.

Die Reform der Sozialhilfe in den USA – ein Beispiel für Deutschland?

Zur Bewertung der kurz-, mittel- und langfristigen Wirkungen der Sozialhilfereform in den USA ist eine differenzierte Betrachtung notwendig, da es in den verschiedenen Staaten unterschiedlichste Konzepte und Entwicklungen gab und gibt, die

einen Gesamtüberblick fast unmöglich machen:

- Alle Evaluationsberichte stimmen darin überein, dass der rasche durchschnittliche Erfolg der Reform, gemessen am Rückgang der Fallzahlen, überwiegend der guten Konjunktur in den USA zuzuschreiben ist, die sich gerade auch auf den Markt schlecht bezahlter Dienstleistungen positiv auswirkte. Insgesamt darf nicht vergessen werden, dass es sich um eine fast ausschließlich weibliche Klientel handelte, für die die neuen Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor erreichbar waren.
- Die Senkung der Fallzahlen darf nicht mit einer erfolgreichen Re-Integration in den Arbeitsmarkt verwechselt werden; im Detail betrachtet fallen dann die Erfolge weitaus geringer aus.
- Die frühen Reformkonzepte setzten auf „work first“: dabei handelte es sich meist um schlecht bezahlte, unsichere Jobs. Im Resultat wurde die Armut nicht überwunden, sondern die „working poor“ nahmen zu, die ihr Arbeitseinkommen mit Transferleistungen aufstocken mussten.
- Die Fluktuation ist sehr hoch, d.h. viele der Jobs gehen wieder verloren.
- Im Falle regional oder national schlechter Konjunktur zeigen sich Verdrängungseffekte, d.h. Vermittlungserfolge entstehen durch eine Erhöhung der Fluktuation (Steigerung des „Job turnover“) und sind nicht nachhaltig.
- Sanktionen und „time-limits“ wirken sich hoch selektiv zu Ungunsten der „schwer Vermittelbaren“ aus.

Die Vorschläge der „Hartz-Kommission“

Wesentliches Element der aktuell geplanten Reformen des Arbeitsmarktes ist die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Die vorliegende Publikation möchte, vor dem Hintergrund der Vorschläge der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (allgemein als „Hartz-Kommission“ bekannt), erste Ergebnisse des Modellprojekts „Sozialagenturen – Hilfe aus einer Hand“ sowie des Pilotprojekts „Integrierte Hilfe zur Arbeit“ (beide im Auftrag des Landes NRW) diskutieren. Die hier entwickelten und erprobten Konzepte könnten für den Aufbau von JobCentern (Modul 1) nutzbar gemacht werden.

Die Bundesregierung hatte im Februar 2002 die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz-Kommission“) mit dem Auftrag eingesetzt, sowohl Vorschläge für eine Strukturreform der Bundesanstalt für Arbeit (BA), als auch zur Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu entwickeln. Am 16. August 2002 hat die Kommission ihren Abschlussbericht vorgestellt, der 13 Innovationsmodule zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit enthält.

Diese Module zielen auf die Beschleunigung der Arbeitsvermittlung (Modul 1 „JobCenter“, Modul 2 mit der „Quick-Vermittlung“, Modul 3 „Neue Zumutbarkeit und Freiwilligkeit“, Modul 8 „Per-

sonal-Service-Agentur“), auf den Ausbau finanzieller Anreize mit Wirkung auf das Lohnniveau und die Lohnstruktur (vor allem Modul 8 mit dem „AusbildungsZeit-Wertpapier“ und Modul 12 mit dem „Job-Floater“), auf die Förderung von Selbstständigkeit (Modul 9 mit der „Ich-AG“) sowie auf die Reform der Strukturen der Arbeitsmarktpolitik (Modul 1, Modul 6 „Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe“, Modul 10, Reform der Arbeitsverwaltung, und Modul 11, Umbau der Landesarbeitsämter). Von besonderem Interesse für die Entwicklung des Verhältnisses zwischen Arbeitsverwaltung und Sozialhilfeträgern sind dabei die Vorschläge zur Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sowie zur Schaffung von JobCentern als lo-

kale Zentren für alle Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (BA neu).

Die Bundesregierung hat am 21. August 2002 ein Konzept zur Umsetzung vorgelegt, in dem u.a. die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sowie die flächendeckende Einführung von JobCentern angekündigt werden. Für die vollständige Umsetzung bedarf es allerdings besonderer gesetzlicher Voraussetzungen. Nach Aussage von Bundesminister Wolfgang Clement soll die Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe im Jahre 2004 auf Basis des Ergebnisses der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen vollzogen werden, deren Bericht Mitte 2003 erwartet wird. Daraufhin soll eine gesetzliche Umsetzung der geplanten Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe erfolgen.

Bereits Mitte des Jahres 1998 startete in Nordrhein-Westfalen das Pilotprojekt „Integrierte Hilfe zur Arbeit“ (vgl. MASQT 2000 und 2002a), das 2001 in seine zweite Projektphase ging. 2001 begann das Modellprojekt „Sozialagenturen“ (vgl. MASQT 2002b). In beiden Landesprojekten wurden Ideen und Konzepte entwickelt und umgesetzt, die für den Aufbau von JobCentern nach den Vorstellungen der Hartz-Kommission nutzbar gemacht werden könnten. Diese beiden Projekte laufen noch bis Herbst 2003 („Integrierte Hilfe zur Arbeit“) bzw. 2004 („Sozialagenturen“), jedoch liegen bereits erste Ergebnisse zur methodischen und organisatorischen Ausgestaltung von Dienstleistungsangeboten vor, die genutzt werden können, um die Diskussion zum Aufbau von JobCentern voran zu bringen.

Die bisherigen Diskussionen über die Einrichtung von JobCentern sind schwerpunktmäßig an der Organisationsform und damit an den Prinzipien der Gestaltung einer neuen „Unternehmensorganisation“ ausgerichtet. Dieser Schwerpunkt der Diskussion ist schon im „Hartz-Konzept“ selbst angelegt, bietet aber keine Antwort auf Fragen, die sich dadurch stellen, dass mit der geplanten Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und der Einführung eines Case Managements (im Kommissionsbericht ist von „Fallmanagement“ die Rede) für einen bestimmten „Kundenkreis“ eine neue Dienstleistung etabliert werden soll (vgl. Kapitel 2). Gerade das Case Management macht aufgrund seiner spezifischen „technischen Anforderungen“, wie z.B. der vertikalen Steuerung des Einzelfalls über mehrere Kooperationspartner (Anbieter) hinweg, komplexe Formen der Arbeitsorganisation notwendig. Die Erfahrungen aus den Landesprojekten „Integrierte Hilfe zur Arbeit“ und „Sozialagenturen – Hilfe aus einer Hand“ zeigen, dass für diesen spezifischen Bereich zuerst einmal eine genaue Beschreibung der Leistungsprozesse und eine entsprechende Entwicklung der Arbeitsorganisation notwendig sind (u.a. um das methodische Instrumentarium zur vollen Entfaltung bringen zu

können), die in einem zweiten konzeptionellen Schritt in die Unternehmensorganisation integriert werden müssen. In den beiden Landesprojekten werden Verfahren und Instrumente entwickelt und praktisch erprobt, die auch für die Leistungsprozesse von JobCentern genutzt werden können (vgl. hierzu ausführlich Kapitel 5). Die Erfahrungen aus den beiden genannten Projekten und die darauf gründenden Überlegungen zur Gestaltung von Leistungsprozessen in der Sozialhilfe und Beschäftigungsförderung sollen auf diese Weise dazu dienen, die praktische Ausgestaltung der von der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ vorgeschlagenen JobCenter anzuregen. Dabei liegt – wie skizziert – der Schwerpunkt dieser Darstellung der Zwischenergebnisse eindeutig auf Fragen der Modellierung von Leistungsprozessen und der Arbeitsorganisation.

Kapitel 2 dieser Broschüre stellt die Ergebnisse aus den Modellprojekten dar und formuliert Entwicklungsanforderungen an die JobCenter, insbesondere im Hinblick auf deren organisatorische und inhaltliche Ausgestaltung. Dieses Kapitel ist so aufgebaut, dass es auch für sich allein gelesen werden kann. Im weiteren werden die spezifischen Rahmenbedingungen beider Landesprojekte sowie erste Ergebnisse dargestellt. Zuerst wird die Ausgangslage vor der Umgestaltung der Arbeits- und Sozialhilfverwaltungen skizziert, indem die Hauptlinien der Entwicklung beider Verwaltungsbereiche in den letzten Jahren nachgezeichnet und sowohl Konvergenzen wie Divergenzen aufgezeigt werden (Kapitel 3). Davon ausgehend werden die Anforderungen formuliert, die sich ergeben, wenn institutionenübergreifend „moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ für alle Erwerbsfähigen bereitgestellt werden sollen (Kapitel 4). In einem umfangreichen Kapitel 5 werden die beiden Landesprojekte kurz vorgestellt (5.1) und die wesentlichen Erkenntnisse aus diesen Projekten über die inhaltliche Ausgestaltung des Case Management (5.2) und die Steuerung der Erbringung von Dienstleistungen in der Sozialhilfe (5.3) diskutiert. Anschließend werden – mit einem Blick über die Grenzen – die „kritischen Erfolgsfaktoren“ für ein solches neues Angebot herausgearbeitet (Kapitel 6). Zum Abschluss werden die weiteren Perspektiven skizziert, die sich aus den Landesprojekten ableiten lassen.

Anforderungen an Funktionsbereiche und Arbeitsprozesse im JobCenter – Lehren aus den Landesprojekten „Integrierte Hilfe zur Arbeit“ und „Sozialagenturen“

Eines der zentralen Module des „Hartz-Konzeptes“ ist der Vorschlag, bestehende Dienstleistungen der Arbeits- und Sozialhilfeverwaltungen mit neuartigen Angeboten zur Re-Integration von Arbeitslosen administrativ zu bündeln. Geschehen soll dies in den von der Hartz-Kommission geforderten JobCentern.

Kern der geplanten Reform ist der Aufbau einer ziel-, wirkungs- und kundenorientierten Organisation – in bewusster Abkehr von den institutionell versäulten Modalitäten bisheriger Leistungsgewährung. Wenn aber eine Organisation an der Wirkung einer Leistung und am Bedarf von Kundinnen und Kunden ausgerichtet werden soll, geht damit die Betonung von Leistungsprozessen gegenüber den sie vermittelnden Organisationsstrukturen einher – ganz in der Tradition der Umbrüche in Unternehmen und Verwaltungen seit den späten 80er Jahren des 20. Jahrhunderts. Dies müsste bedeuten, erhöhtes Augenmerk auf die Prozesse der Erbringung von Dienstleistungen zu richten und hieraus Anforderungen an eine adäquate Gestaltung von Strukturen abzuleiten: primär der Arbeitsorganisation (im Sinne der Optimierung des „workflow“), hierauf aufbauend der Unternehmens- oder Verwaltungsorganisation. Der Bericht der Kommission ist diesen Weg genauso wenig gegangen wie die daran anschließenden Debatten. Immerhin skizziert der Be-

richt der Hartz-Kommission Funktionsbereiche des JobCenters und verbindet sie miteinander, so dass erste Hinweise auf die Struktur einer möglichen Ablauforganisation abgeleitet werden können. Eine nähere Betrachtung zeigt jedoch, dass erst die konkrete Beschreibung der Funktionen und der intendierten Abläufe die reale Gestaltung von Abläufen anzuleiten vermag. Der Kommissionsbericht als „programmatyischer Text“ wollte und konnte diesen Weg nicht gehen – umso wichtiger ist es, die Lücke zu füllen, um Anschlüsse für konkrete Gestaltungsvorhaben zu schaffen. Denn die Bewährungsprobe des Konzepts besteht darin, in der Praxis Leistungsprozesse zu ermöglichen, die sowohl effektiver, als auch kundenfreundlicher sind als die bisherigen. Prüfstein ist die Praxis, nicht das Konzept. Damit das Konzept „Realität“ werden kann, müssen aus ihm Abläufe abgeleitet werden, die die Praxis anzuleiten vermögen, wenn die tradierten Routinen nicht mehr greifen.

In den beiden Landesprojekten „Integrierte Hilfe

zur Arbeit“ und „Sozialagenturen“ werden Verfahren und Instrumente entwickelt und praktisch erprobt, die auch für die Leistungsprozesse von JobCentern genutzt werden können (vgl. hierzu ausführlich Kapitel 5). Der Schwerpunkt liegt eindeutig auf Fragen der Modellierung von Leistungsprozessen und der Arbeitsorganisation.

Im Folgenden sollen in einem ersten Schritt die wesentlichen Elemente des in „Modul 1“ skizzierten Vorschlags kurz rekapituliert werden (2.1). Dem folgt ein Exkurs über die Frage der Auswirkungen der Überlegungen der Hartz-Kommission auf den von ihr kaum gestreiften Bereich der Jugendhilfe. Er zeigt, wie wichtig es ist, die Überlegungen der Kommission auf die Praxis herunterzubrechen, um ihre möglichen Wirkungen und Folgen zu erfassen und zu verstehen. Daran schließt – ausgehend von einer kurzen Rekapitulation der wesentlichen Zwischenergebnisse aus den beiden Landesprojekten – die Darstellung einer sinnvollen und möglichen „Grundstruktur“ eines JobCenters an (2.2). Abschließend folgen Überlegungen zu bislang in der Diskussion eher vernachlässigten Voraussetzungen und Konsequenzen der Reform, die sich vor dem Erfahrungshorizont der Landesprojekte aufdrängen (2.3).

2.1 Die Vorschläge der „Hartz-Kommission“ zum JobCenter

Die Einrichtung von JobCentern steht in engem Zusammenhang zu einer Neugestaltung der Leistungen nach SGB III bzw. BSHG. So schlägt die Kommission die Zusammenführung der bisher getrennten aktiven und passiven Leistungen für erwerbsfähige Bezieherinnen und Bezieher von Leistungen nach SGB III und Hilfe zum Lebensunterhalt vor. Jede erwerbsfähige Person, die Leistungen für Arbeitslose bezieht (zukünftig Arbeitslosengeld I und II), soll künftig nur noch von einer einzigen Stelle betreut werden und nur noch eine einzige den Lebensunterhalt sichernde materielle Leistung erhalten. Diese Überlegungen implizieren neben der Zusammenlegung der Dienstleistungsbereiche eine Neuordnung der Säulen des sozialen Sicherungssystems, nämlich eine Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und eine zukünftige Bündelung von Transferleistungen für Erwerbslose in drei bzw. vier Säulen¹ :

- **Das Arbeitslosengeld I stellt die originäre Versicherungsleistung dar und ist beitragsfinanziert. Die Ansprüche in Höhe und Dauer sollen im Grundsatz dem bisherigen Regelwerk des Arbeitslosengeldes entsprechen.**
- **Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbsfähige Leistungsempfängerinnen und -empfänger sollen im Arbeitslosengeld II zusammengeführt werden. Im Anschluss**

an den Bezug von Arbeitslosengeld I oder bei Nichterfüllung der Anspruchsvoraussetzungen soll es künftig nur noch diese eine Leistung zur Sicherung des Lebensunterhalts geben.

- **Für dauerhaft Erwerbsunfähige wird es – wie bereits heute – nach medizinischer Feststellung ihrer Erwerbsunfähigkeit eine Leistung nach dem Grundsicherungsgesetz geben (GSiG).**
- **Unklar ist zur Zeit, wo Personen, die zwar längere Zeit erheblich erwerbsgemindert, aber nicht erwerbsunfähig im medizinischen Sinne sind oder Personen, die erwerbsfähig, aber durch häusliche Bindungen (Kinder oder Pflegebedürftige) nicht zur Arbeit verpflichtet sind, zugeordnet werden. Soll für diese Fälle eine eigenständige Leistung (Sozialgeld) gewährt werden?**

Arbeitslosengeld I und II sollen – zumindest dies ist unumstritten – alle arbeitslosen und grundsätzlich erwerbsfähigen Personen so lange und so weit erhalten, als sie auf entsprechende Hilfen angewiesen² und erwerbsfähig sind. Alle Leistungen, die zur Wiedereingliederung erwerbsfähiger Personen in den Arbeitsmarkt erforderlich sind (aktive Leistungen), sollen dabei durch die einheitliche Anlaufstelle JobCenter erbracht werden. Für die Durchführung sowohl der Arbeitsvermittlung als auch der Gewährung weiterer aktiver sowie passiver Leistungen werden JobCenter als lokale Zentren für alle Dienstleistungen am Arbeitsmarkt errichtet. JobCenter bilden also die zentrale Anlaufstelle für alle „Kundinnen und Kunden“, auch für Bezieherinnen und Bezieher von Versicherungsleistungen (Arbeitslosengeld I).

Diese JobCenter haben folgende arbeitsmarktpolitischen Ziele:

- **effektive Vermittlung Arbeitssuchender in den Arbeitsmarkt;**
- **Herstellung von „Vermittlungsfähigkeit“ bei Personen, die aktuell nur schwer vermittelbar sind.**

Aus dieser Zielsetzung folgen etliche organisatorische Vorgaben:

- **Schaffung einer Anlaufstelle für alle Arbeitssuchenden und Arbeitslosen;**
- **Aufbau unterschiedlicher Leistungsketten für die verschiedenen Zielgruppen („Informations-, Beratungs- und Betreuungskundinnen und -kunden“);**
- **Bündelung des Angebots an „aktivierenden Hilfen“;**
- **Ermöglichung von „Hilfe aus einer Hand“;**
- **Vermeidung von „Doppelbetreuung“ und „Verschiebebahnhöfen“.**

¹Die „Hartz-Kommission“ geht von drei Leistungsarten aus, nämlich Arbeitslosengeld I und II sowie „Sozialgeld“. Unklar ist jedoch, in welchem Verhältnis letzteres zu den Leistungen nach dem Grundsicherungsgesetz steht. Hier knüpft die hier skizzierte Kontroverse an.

²Im Falle von Arbeitslosengeld II schließt dies auch die „Bedürftigkeit“ ein, die bereits für Arbeitslosenhilfe und Hilfe zum Lebensunterhalt das zentrale Leistungskriterium ist.

Unabhängig von der zukünftigen Gestaltung des Systems materieller Leistungen müssen deshalb die aktiven Leistungen so konstruiert werden, dass eine „Leistung aus einer Hand“ möglich ist und „Verschiebehöfe“ ausgeschlossen sind. Zur effizienten Durchführung des Dienstleistungsangebotes weist ein JobCenter nach dem Kommissionsbericht folgende funktionale Kernbereiche auf:

- Clearingstelle
- Leistungsberatung/Leistungsgewährung
- Fallmanagement³
- Vermittlung

Hinzu kommt die Steuerung des Gesamtsystems. Diese Funktionsbereiche sind im Bericht der Kommission nur grob umrissen, ebenso sind die Beziehungen der Bereiche zueinander nur rudimentär bestimmt. Die „Clearing-Stelle“ soll als Anlaufstelle für alle Kundinnen und Kunden fungieren, die Zuordnung von „Vermittlung“ und „Fallmanagement“ erfolgt über die Differenzierung von Zielgruppen (Informations-, Beratungs- und Betreuungskundinnen und -kunden). Im Kommissionsbericht finden sich Hinweise auf unterschiedliche „Karrierewege“ dieser drei Kundengruppen, die durch eine je spezifische Zusammenstellung von „Leistungsketten“ ausgestaltet werden könnten.

Der Funktionsbereich „Vermittlung“ umfasst inhaltlich die Aktivitäten, die sich Arbeitsverwaltung und Sozialhilfeträger bisher zielgruppenorientiert teilen, ohne dass es dabei (von Ausnahmen abgesehen) zu tragfähigen Kooperationen gekommen wäre: Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt bzw. in Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarkts sowie in Fortbildung und Umschulung, Kontakt zu Arbeitgebern. Hier kann auf reichhaltige Erfahrungen und Kompetenzen aufgebaut werden, wenn es gelingt, diese zu erhalten und nicht durch falsche Akzentsetzungen zu zerstören.⁴

Insbesondere das Fallmanagement, in dem die individuelle Betreuung (für die sogenannten „Betreuungskundinnen und -kunden“) gewährleistet werden soll, organisiert die Schnittstelle zu den weiteren benötigten Hilfen und erforderlichen Dienstleistungen anderer Stellen. Das Aufgabengebiet umfasst Tätigkeitsbereiche wie das Erstellen eines „Tiefenprofilings“ und eines Eingliederungsplans, die Organisation und Koordination der Hilfen insbesondere derer, die vorher über das Sozialamt gewährleistet wurden und die häufig von freien Trägern erbracht werden. Der Aufgabenbereich des Fallmanagement gleicht also in weiten Teilen dem, was dem Bereich der persönlichen Hilfen zuzuordnen wäre. Hier gibt es demzufolge etliche Schnittstellen zum kommunalen Leistungsangebot, insbesondere zu den Aufgaben, die im „Modellprojekt Sozialagenturen“ die lokalen Sozialagenturen wahrnehmen. Darüber

hinaus besteht ein Zusammenhang zu den Leistungen, welche die Kommunen als persönliche Hilfen für Personen im Leistungsbereich des Grundsicherungsgesetzes und der „Hilfen in besonderen Lebenslagen“ gewährleisten müssen. Es sind daher direkte Linien von den Aufgaben des Fallmanagements zu den Aufgaben der bisherigen Sozialhilfe zu ziehen. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass der Funktionsbereich „Fallmanagement“ in den JobCentern andere Leistungen in einer neuartigen „Leistungstiefe“ umfasst, als sie bisher vom Arbeitsamt erbracht wurden. Insofern stellen die Erfahrungen der Kommunen zur Organisation der persönlichen Hilfen und insbesondere die Tätigkeiten im Rahmen der „Sozialagentur“ oder von „Integrierter Hilfe zur Arbeit“ eine wichtige Grundlage und ein spezifisches Know-how für dieses Tätigkeitsfeld dar. Dieses wird bei der Zusammenführung zu berücksichtigen sein.

JobCenter stellen den Vermittlungsprozess ins Zentrum ihrer Prozesskette (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2002: 72, 74). Ihre besondere Spezifität liegt in der Ausgestaltung des Vermittlungs- und Matchingprozesses. Neben der Vermittlung werden die Betreuungsdienste als Träger von „notwendigen Neben- bzw. Vorarbeiten“ herausgestellt, welche die „Abklärung und Förderung der Integrationsfähigkeit“ (ebd.: 74) zum Gegenstand haben. Hierzu werden Dienstleistungen in das JobCenter integriert, die in der Regel über die Sozialhilfe, Jugendhilfe, das Wohnungsamt gewährleistet werden, oftmals unter Einbeziehung freier Träger. Der Fallmanager steuert diese weitreichenden Dienstleistungsangebote in Bezug auf die Arbeitsfähigkeit der Kundinnen und Kunden. Konsequenterweise wird im Kommissionsbericht darauf verwiesen, dass das Fallmanagement, also die fachlich steuernde Gesamtbetreuungsleistung, an Dritte vergeben werden kann. Damit wird implizit ausgedrückt, dass es Leistungsbereiche gibt, die über die unmittelbaren Dienstleistungsangebote in den JobCentern hinausgeht.

Eine weitere Festlegung besteht darin, dass die „notwendigen und sinnvollen Dienstleistungen“ organisatorisch zusammengeführt werden und in eine ganzheitliche Prozesskette eingebunden werden. Die Integration dieser Dienstleistungen ist entsprechend zu regeln.

Im Kommissionsbericht werden Dienstleistungen Dritter nur cursorisch erwähnt und auf inhaltliche Ausführungen über den interorganisatorischen Leistungsprozess wird verzichtet. Damit wird das komplexe Zielsystem der kommunalen „Hilfe zur Arbeit“, das Sozial- und Arbeitsmarktintegration mit Wirtschafts- und Gemeinwesenintegration integriert (vgl. Brülle 2002), auf den erstgenannten Strang hin (Arbeitsmarkt- und Sozialintegration) verkürzt. Deutlich wird dies für den Bereich der Jugendhilfe, die von einer Umsetzung „1:1“ erheblich betroffen wäre.

³ Im Bericht der Kommission ist von Fallmanagement die Rede, womit ein Funktionsbereich bezeichnet wird. Für die zur Ausfüllung der Funktion eingesetzte Methode wird hier – dem „Mainstream“ der Fachdiskussion folgend – der englische Begriff des Case Management gewählt. Damit wird der Anschluss an bereits entwickelte Konzepte und Standards auch in der Begriffswahl demonstriert (vgl. insbesondere Kapitel 5).

⁴ Eine solche falsche Akzentsetzung bestünde z.B. darin, entweder Arbeitsverwaltung oder Kommunen aus dem Gestaltungsprozess auszuschließen oder in eine eher „subalterne“ Position zu setzen.

Auswirkungen und Folgen für diesen Bereich werden aber im Kommissionsbericht nicht erwähnt. Der folgende Exkurs stellt den Versuch einer inhaltlich orientierten Ausdeutung der Vorschläge für diesen Bereich dar. Es soll damit exemplarisch die „Lücke“ geschlossen werden, die zwischen dem programmatischen Text und einer möglichen Umsetzung besteht. Erst auf Basis einer solchen Ausdeutung lassen sich Implikationen wie Restriktionen einer Umsetzung aufzeigen und die realen Anforderungen für den

Implementationsprozess benennen.

2.2 Die idealtypische Struktur eines JobCenters

Wie erwähnt, werden im Kommissionsbericht zwar die Funktionsbereiche und ihre Verknüpfung grob umrissen. Es fehlt eine weitergehende, auf die reale Ausgestaltung von Leistungsprozessen gerichtete Darstellung. Aus diesem Grund greift das folgende Kapitel die Grundgedanken

Exkurs: Konsequenzen der Einrichtung von JobCentern für den Personenkreis der Jugendlichen

Nach den Überlegungen der Hartz-Kommission sollen „schwer integrierbare Jugendliche“ eine „intensive Betreuung durch das enge Zusammenwirken von schul-, bildungs-, arbeitsmarkt- und jugendpolitischen Trägern im JobCenter“ erhalten. Als Ziel wird vorgegeben, dass alle Jugendlichen „ein aktivierendes Angebot, das ihnen einen Einstieg in das Berufsleben und somit gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht“, erhalten sollen. Damit übernimmt die Hartz-Kommission indirekt die Formulierung der europäischen Beschäftigungsstrategie (dass „allen Jugendlichen ein Neuanfang in Form einer Ausbildung, einer Umschulung, einer Berufserfahrung, eines Arbeitsplatzes oder einer anderen die Beschäftigungsfähigkeit fördernden Maßnahme ermöglicht wird, ehe sie sechs Monate lang arbeitslos sind“), die dies allerdings als „sichergestelltes Angebot“ (verbindliches Recht?) verstanden wissen will. Das Betreuungsangebot soll u.a. durch die Berufsberatung gewährleistet werden. In der Zusammenarbeit mit Trägern sollen rasch einsetzende und intensive wie umfassende Betreuungsangebote zur Verfügung stehen. Die Förderung der jungen Menschen soll kooperativ und mit einem (auf lokaler und regionaler Ebene) abgestimmten Ressourceneinsatz erfolgen und gezielte, individualisierte und flexible Hilfen (zur Selbsthilfe) anbieten. Die besondere Spezifität der JobCenter liegt in der Ausgestaltung des Vermittlungs- und Matchingprozesses. Insbesondere das Fallmanagement, in dem die individuelle Betreuung gewährleistet werden soll, organisiert die Schnittstelle zu den weiteren benötigten Hilfen und erforderlichen Dienstleistungen anderer Stellen. Damit stellt die Betreuung von schwer vermittelbaren jungen Menschen eine spezifische Form des Fallmanagements dar, das an Dritte vergeben werden kann. Im Rahmen des Fallmanagements werden die benötigten Leistungen über ein Budget finanziert, das allerdings im eigentlichen Sinne nur in Rücksprache mit dem grundsätzlich zuständigen Vermittler bzw. der Vermittlerin verwandt werden kann.

Im Konzept der Kommission wird die Zusammenführung der Budgets der BA, der Sozialämter wie der Jugendämter für den Bereich der beruflichen und sozialen Integration vorgeschlagen. Gleichzeitig wird das Angebot über den gesamten beruflichen Integrationsprozess gestreckt, also beginnt schon in der Schulzeit und endet mit dem (erfolgreichen) Übergang in eine Erwerbstätigkeit.

Analog zu den Regelungen zu den Personal-Service-Agenturen (PSA) ist davon auszugehen, dass bei der Umsetzung dieses Bereiches des Konzeptes eine Bevorzugung bestehender lokaler Einrichtungen gelten wird, soweit konkrete Kooperationsvereinbarungen zwischen Jugendamt, Sozialamt und BA sowie ggf. einbezogenen freien Trägern bestehen. Diese Kooperationen funktionieren allerdings sehr unterschiedlich.

In das Fallmanagement der JobCenter sind alle wesentlichen Selektionsentscheidungen, die im Rahmen des Prozesses der beruflichen Integration anfallen, einbezogen. Dies gilt auch für die Entscheidung, ob der Integrationsweg über eine theoriegeminderte Ausbildung (von der praxisorientierten Unterrichtsform bis zur Beschäftigung in Einfacharbeitsplätzen und (Übungs-)Werkstätten), über Nachwuchskräftepools, über die PSA mit Betriebspraktika und Erwerbstätigkeit (Zeitarbeit), oder direkt in reguläre Erwerbsformen führen soll. Eine solche Entscheidungskompetenz geht weit über die bisher im Kontext von Beratungsprozessen möglichen Entscheidungen hinaus und kann weitgehende Folgen für die Biografie junger Menschen nach sich ziehen. Um hier tatsächlich angemessene Entscheidungen treffen zu können, kann ähnlich wie bei der Entscheidung über die Erwerbsfähigkeit, nicht die Berufsberaterin bzw. der Berufsberater allein entscheiden. Sie verlangt eine umfassende

Qualifikation insbesondere in der Anwendung von Kompetenzentwicklungsverfahren, die bisher allenfalls in Bereichen der Jugendsozialarbeit aufgebaut wurde.

Durch die Erweiterung der Zuständigkeit der JobCenter als vollständige Integrationsbegleitung von der Schule bis in das reguläre Erwerbsleben ist es notwendig, auch die Instanzen und Institutionen in die notwendigen Beratungs- und Entscheidungsprozesse mit einzubeziehen, die bisher in dieser Phase an entscheidender Stelle beteiligt waren. Dabei geht es auch um eine Möglichkeit der Überprüfung von Selektionsentscheidungen.

Bisher wurden in einigen Kommunen Kooperationen zwischen Arbeits- und Sozialämtern und teilweise unter Einbeziehung der Jugendämter zur beruflichen Integration und Erwerbsintegration junger Menschen erprobt oder sogar auf Dauer eingerichtet. Diese bezogen sich aber immer nur auf Teilbereiche bzw. Teilgruppen in Bezug auf den Integrationsprozess. Da hier wichtige Entscheidungen über zukünftige Lebenswege getroffen werden, ist es notwendig, ein umfassendes Tiefenprofil mit den Kompetenzen und Standards der Jugendhilfe, insbesondere der Jugendsozialarbeit bzw. Jugendberufshilfe zu verknüpfen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Hilfen, die die Jugendsozialarbeit leistet, in ihren Möglichkeiten weit über die Zuständigkeiten des Arbeitsamtes hinaus reichen (sei es in Bezug auf das Alter, die Gestaltung der Hilfen oder die Niedrigschwelligkeit usw.). Eine Zusammenführung der Ressourcen darf diese hohe Flexibilität nicht beeinträchtigen. Auch hier ist eine differenzierte Hilfe- bzw. Förderplanung unter Einbeziehung möglichst aller Kompetenzen notwendig.

Die verbindliche Zusammenführung der Ressourcen, die für Jugendberufshilfe und Jugendsozialarbeit aufgebracht werden, verlangt einen umfassenden Planungs- und Gestaltungsprozess des Maßnahmenangebots, die individuelle Steuerung der „Integrationsbiografie“ junger Menschen innerhalb dieses Angebotes, der Gesamtsteuerung und des Controllings sowie eines umfassenden Sozialplanungsprozesses, der über die bisherigen Erfahrungen in der Berufsberatung oder der Jugendhilfeplanung hinaus geht. Um einen solchen Gesamtplanungsprozess zu gewährleisten, sind festgeschriebene Kooperationsformen zwischen Jugend-, Sozial- und Arbeitsämtern notwendig. Im besten Falle sind besondere Vorrangigkeiten bzw. Nachrangigkeiten in den jeweiligen Gesetzen festzulegen. Möglich wäre auch, Vorgaben über ein Ausführungsgesetz oder zumindest über übergreifende Richtlinien zur Kooperation festzulegen.

und Begrifflichkeiten des Berichts auf, gleichzeitig wird aber versucht, diese vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Landesprojekte „Sozialagenturen“ und „Integrierte Hilfe zur Arbeit“ zu verdichten und zu konkretisieren und so in einen Sinnzusammenhang zu bringen, dass eine Ablauforganisation abgeleitet werden könnte.

Die Skizze des Fallmanagements im Rahmen des JobCenters greift unmittelbar auf Konzepte und Methoden zurück, die im Rahmen der Landesprojekte entwickelt wurden. Aus diesem Grund können die Erfahrungen aus beiden Projekten genutzt werden, um Anregungen für die Ausgestaltung von JobCentern zu gewinnen.

Eine erste wichtige Erkenntnis ist, dass eine intensivere Beratung tatsächlich „Erfolge“ bringt: arbeitslose Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger werden motiviert, an der Veränderung ihrer Lebensumstände mitzuwirken. Andererseits scheint es auch einige Fälle von Leistungsmissbrauch zu geben, die aufgedeckt werden. An den Standorten der Projekte, bei denen Case Management (zur Verwendung des Begriffs „Case Management“ s. Fußnote 3) bereits vor einiger Zeit eingeführt wurde, wird z.B. von sinkenden Fallzahlen berichtet. Auch steigt die Zufriedenheit der Klientinnen und Klienten, was sich an der sinkenden Zahl von Widersprüchen ablesen lässt. Diese Erfolge hängen von einigen Bedingungen ab, die

analog zu den „Erfolgsfaktoren“ der amerikanischen Praxis gesehen werden können:

- **Aufbau einer zielgerichteten Anamnese, die ein realistisches Fallverständnis ermöglicht. Es genügt nicht, im Rahmen eines internen oder extern durchgeführten Assessments Daten zu erheben und zu dokumentieren (im Sinne eines „Profiling“), diese Daten müssen auch mit den Klientinnen und Klienten gemeinsam „interpretiert“ werden, um reale Erwerbsbiografien zu konstruieren und nicht nur Datensammlungen anzulegen;**
- **Aufbau einer Beratungsbeziehung ist unabdingbar für die Fälle, in denen Erfolge qua „Motivation“ erzielt werden, d.h. es geht darum, Ko-Produktion durch ein gelingendes Arbeitsbündnis zu realisieren;**
- **Kurzfristige Deckung des Bedarfs an unterstützenden Leistungen (Sucht- oder Schuldnerberatung, Kinderbetreuung) muss möglich sein;**
- **Angebot an geeigneten Arbeitsplätzen muss – zumindest mittelfristig – existieren, da „Beschäftigungsfähigkeit“ nur ein Teilziel im Hinblick auf tatsächliche Beschäftigung sein kann.**

Die Einlösung dieser Bedingungen hängt von Voraussetzungen ab, die weitreichende Anforderungen an die organisatorische Gestaltung sowie die Ausstattung des Funktionsbereiches „Fallmanagement“ mit Personal- und Sachressourcen beinhalten:

- **Die Leistungstiefe im Case Management ist weitaus höher als in der Sachbearbeitung der „Hilfe im Lebensunterhalt“ oder gar der Arbeitsvermittlung. Auch wenn bislang noch keine abschließenden Erkenntnisse über unterschiedliche „Falltypen“ und die Intensität und Dauer ihrer Bearbeitung vorliegen, kann doch festgestellt werden, dass die Zahl der im Case Management zu bearbeitenden „Fälle“ deutlich unter der im Sozialamt üblichen „Fallzahl“ liegen muss;⁵**
- **die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen über angemessene methodische und konzeptionelle Kenntnisse im Hinblick auf Case Management verfügen;**
- **es muss eine unterstützende Infrastruktur vorhanden sein (z.B. Fallkonferenzen, Qualitätszirkel einerseits, eine den „work-flow“ abbildende Software andererseits);**
- **die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen angesichts des „Neulands“, das sie betreten, über ausreichende Handlungs- und Experimentierräume verfügen;**
- **die Kooperation mit einem hinreichend breiten Spektrum von Leistungsanbietern muss institutionalisiert sein, um „Angebotsplanung“ realisieren zu können;**
- **es bedarf eines transparenten Dokumentations- und Controllingsystems, um die komplexen Leistungsprozesse abzubilden.**

Die Erfahrungen in den Projekten zeigen, dass in vielen Kommunen ein Leistungsangebot aufgebaut wurde, auf das bei der Bildung von JobCentern zurückgegriffen werden kann. Angesichts der aktuellen Ressourcenausstattung und des Kompetenzprofils der Arbeitsverwaltung erscheinen gleichzeitig Vorstellungen, die Arbeitsämter könnten das erweiterte Aufgabenspektrum des JobCenters organisatorisch bewältigen, schwer vorstellbar: Weder sind die personellen Ressourcen ausreichend, noch entspricht das Kompetenz- und Qualifikationsprofil der Arbeitsvermittlerinnen und -vermittler und der Arbeitsberaterinnen und -berater den Anforderungen, die an Case Manager zu stellen sind. Da gleichzeitig Funktionsbereiche der JobCenter wie „Vermittlung“ weitgehend dem bisherigen Tätigkeitsfeld der Arbeitsverwaltung entsprechen, sind „kooperative Lösungen“ zu präferieren, die die Stärken der bisherigen Leistungsträger kombinieren. Dies würde bedeuten, die bisher von den Kommunen einerseits, der Arbeitsverwaltung andererseits spezifisch erbrachten Leistungen in den JobCentern im

Sinne einer Koproduktion zu verzahnen. Sinnvollerweise geschieht die operative Umsetzung in Abhängigkeit von örtlichen Gegebenheiten und Traditionen.

Entscheidend ist, dass das „Gesamtprodukt“ in einer einheitlichen, ganzheitlichen Form gewährleistet wird (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2002: 68), d.h. die konkrete Ausgestaltung des Leistungsprozesses verdient besondere Beachtung: Wenn „Leistungen aus einer Hand“ für alle Betroffenen erbracht werden sollen, müssen an der „Wirkung“ ausgerichtete, durchgängige, funktional gegliederte Leistungsketten konstruiert werden, deren Funktion arbeitsorganisatorisch gesichert sein muss. Fragen der effektiven Verwaltungsorganisation (z.B. der Trägerschaft, der Zuständigkeit für Teilfunktionen, der Unternehmensform) sind demgegenüber zweitrangig, auch wenn natürlich „Rückkopplungen“ beachtet werden müssen.

Dabei ist zu bedenken, dass sowohl der Vermittlungsprozess in den JobCentern wie die Arbeit der Fallmanager Aufgaben beinhalten, die außerhalb der unmittelbaren Kooperation in den JobCentern liegen (sie werden im Kommissionsbericht als „notwendige Neben- und Vorarbeiten“ bezeichnet). Die besondere Leistungsfähigkeit der Zusammenführung besteht genau darin, die Schnittstellen zu diesen Aufgaben unmittelbar in den Leistungsprozess zu integrieren. Damit wird ein virtueller Gesamtleistungsprozess hergestellt, der die unterschiedlichen Akteure an unterschiedlichen Orten in eine gemeinsame Koproduktion einbindet. Eine Zusammenführung von JobCenter und kommunalem Angebot (z.B. einer „Sozialagentur“), die diesen umfassenden Leistungsprozess nicht mitdenkt, würde zu einer Einschränkung und damit Reduktion des Gesamtleistungsangebotes führen.

Unter den genannten Voraussetzungen könnte ein erstes Ablaufmodell eines JobCenters wie nachfolgend skizziert werden. Hierbei werden unterschiedliche in der Diskussion stehende Organisationsvarianten benannt und eventuelle Vor- und Nachteile abgewogen. Letztlich haben die jeweiligen Varianten aber nur eine geringe Auswirkung auf die funktionale Struktur, so dass das Ablaufmodell als ein Vorschlag zur arbeitsorganisatorischen Ausgestaltung der JobCenter gelten kann. Die „**Clearing-Stelle**“ fungiert als Anlaufstelle für den gesamten Personenkreis, der aktive oder passive Leistungen in Anspruch nehmen möchte. Das dort angesiedelte Personal nimmt Anträge auf, entscheidet (dies wäre zumindest eine Organisationsvariante, s.u.) über die erstmalige Leistungsgewährung, führt ein erstes Profiling durch und vermittelt an die weiteren Funktionsbereiche: „**Informationskundinnen und -kunden**“ erhalten Zugang zu einer eigenständigen Stellenrecherche bzw. werden bereits auf dieser Ebene in geeignete Stellen vermittelt; „**Beratungskundinnen und**

⁵Dabei ist zu beachten, dass diese Fallzahl weitaus geringer ist als die Fallmenge, die von Arbeitsvermittlungspersonal in der Arbeitsverwaltung zu bewältigen ist.

-kunden“ werden an den Beratungs- und Vermittlungsdienst weitergeleitet, Betreuungskundinnen und -kunden an das Fallmanagement und Personen, die „auf den ersten Blick“ erwerbsunfähig zu sein scheinen, an die zur Prüfung der Erwerbsunfähigkeit vorgesehenen Stellen weiter geleitet werden.

Diese Funktion fällt in den Bereich hoheitlicher Aufgaben und hat eine unmittelbar steuernde Dimension: es geht um die „Zugangssteuerung“, d.h. die sachgerechte Entscheidung (die natürlich flexibel und damit revidierbar sein muss), wer welche Leistungen erhält.

Für die Konzipierung der „Clearing-Stelle“ ist die Organisationsalternative denkbar, sie in alleiniger Verantwortung der Arbeitsverwaltung oder als „gemeinsame Anlaufstelle“ von Arbeitsverwaltung und Kommunen aufzubauen. Für ersteres spricht, dass die Aufbauorganisation in diesem Fall einfacher zu gestalten ist, für letzteres, dass bei den Kommunen in der Vergangenheit Kompetenzen im Bereich Anamnese/Assessment entwickelt wurden, auf die für die Umsetzung eines gehaltvollen „Profiling“ zurückgegriffen werden könnte.

Die Auszahlung der materiellen Leistungen erfolgt im Rahmen der Funktion „**Leistungsberatung/Leistungsgewährung**“. Hierbei sind mehrere Konstruktionen denkbar: So könnte die Funktion im Rahmen der Clearing-Stelle oder in einer spezialisierten Organisationseinheit wahrgenommen werden. Als Variante entscheidet die Clearing-Stelle über die erstmalige Leistungsgewährung und übergibt die laufende Bearbeitung (inklusive Entscheidung über die Fortdauer der Leistungsgewährung) der materiellen Leistungen (Arbeitslosengeld I und II) an eine spezialisierte Organisationseinheit. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, dass das Fallmanagement für die „Beratungskundinnen und -kunden“ sowohl die Entscheidung über die materielle Leistung wie auch die Gewährung von Dienstleistungen übernimmt. Welche Variante gewählt wird, hängt davon ab, ob das Fallmanagement als „hoheitliche Aufgabe“ konzipiert wird oder nicht.

Der Vorteil einer funktionalen Trennung von Leistungsgewährung und Vermittlung liegt darin, dass die Erbringung der Dienstleistung frei ist vom sanktionierenden Beigeschmack der Gewährung oder Verweigerung materieller Leistungen. Zudem wären die Fallmanager von rein administrativen Aufgaben entlastet, die sehr viel Zeit in Anspruch nehmen (vgl. auch die Erfahrungen in den USA, Kapitel 6). Allerdings wäre der (potenzielle) Konflikt zwischen Hilfe und Kontrolle damit nur institutionell verlagert in einen (potenziellen) Konflikt zwischen Fallmanager und Leistungsberatung – wie es aus vielen Bereichen der Sozialarbeit bekannt ist.

Die Funktion „**Vermittlung**“ umfasst mehr als die unmittelbare Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt. Vielmehr geht es in Bezug auf (potenzielle) Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auch um den Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen, den Einsatz des Förderinstrumentariums des SGB III, die Vermittlung in Qualifizierungsmaßnahmen – Aktivitäten mithin für Personen ohne gravierende Vermittlungshemmnisse im Bereich gesundheitlicher, psychischer oder sozialer Beeinträchtigungen (in der Terminologie des Kommissionsberichts: „Beratungskundinnen und -kunden“). In Bezug auf (potenzielle) Arbeitgeber („Arbeitgeberservice“) soll ein komplexes Leistungsangebot aufgebaut werden, welche das JobCenter über die Akquise hinaus als „Dienstleister am Arbeitsmarkt“ qualifiziert.

Offen ist, ob die Leistungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Arbeitgeber in einer Stelle konzentriert werden oder funktional getrennt werden sollten. Für ersteres spricht – insbesondere im Falle von „Betreuungskundinnen und -kunden“ – die größere Nähe zu „weichen“ Informationen über Arbeitgeber und Bewerberinnen und Bewerber.

Die Funktion „Vermittlung“ kann zum „Kernbereich“ des JobCenters gezählt werden und in alleiniger Verantwortung der Arbeitsverwaltung realisiert werden, ist aber auch – z.B. für bestimmte Zielgruppen – an einen Auftragnehmer (z.B. eine Beschäftigungsgesellschaft etc.) über-

Das Hartz-Konzept empfiehlt, die spezifischen Bedürfnisse und Bedarfe einzelner Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber im Vermittlungsprozess abzufragen und individuell zu bedienen. Die Vermittler entwickeln für das von ihnen betreute Unternehmenssegment ein angepasstes Serviceprofil, indem sie z.B. eine qualifizierte Vorauswahl von Bewerberinnen und Bewerbern treffen.

Großunternehmen erhalten feste Ansprechpartnerinnen und -partner, überregionale werden durch „Key Account Manager“ der KompetenzCenter beraten. Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) erhalten branchenspezifische Kontaktpersonen. Wichtig ist, dass die Unternehmen schnell und kompetent beraten werden. Das beinhaltet eine garantierte Rückantwort in einer festgelegten Frist. Dazu werden Qualitätsstandards festgelegt.

Hierzu können Erfahrungen aus dem Nordrhein-Westfälischen Modellvorprojekt „Prospect“, das seit 1999 läuft, genutzt werden. Es wurde entwickelt, um das Matching zwischen Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot zu verbessern. Prospect unterstützt die Entwicklung von strategischen Schwerpunktsetzungen im Rahmen der regionalen

Arbeitsmarktpolitik und darauf aufbauend die Einleitung und Umsetzung bedarfsgerechter Maßnahmen und Aktionen. Ziel aller Untersuchungs- und Transferaktivitäten von Prospect ist die nachhaltige Unterstützung der regionalen Arbeitsmarktakteure bei der

- Entwicklung von arbeitsmarktpolitischen Handlungsstrategien in Bezug auf regionale Branchen(-cluster),
- Initiierung und Umsetzung von bedarfsgerechten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (Vermittlung, Qualifizierung, Beratung, Verbundprojekte),
- systematischen Akquisition von Unternehmenszugängen insbesondere im Segment der kleinen und mittleren Unternehmen,
- kundenorientierten Vermittlung des gesamten arbeitsmarktpolitischen Förderangebotes an die regionalen Unternehmen.

Die regionalen Projektträger von Prospect sind Ansprechpartner für die Unternehmen. Sie führen die Befragungen und die Unternehmensbesuche durch, informieren die beteiligten regionalen Institutionen und Unternehmen über die ermittelten Bedarfe, organisieren Branchengespräche und initiieren Beratung und Qualifizierung.

Wie funktioniert dieser neue Weg der Arbeitsmarktpolitik?

Prospect nutzt ein Set von anwendungsorientierten Marktforschungsmethoden (Sekundäranalysen, Branchenportfolio, Telefonbefragung und Intensivinterviews), um zeitnah handlungsrelevante Informationen über das regionale Arbeitsmarktgeschehen in ausgewählten Wirtschaftssektoren zu gewinnen. Das regionale Arbeitsmarktmonitoring verläuft in mehreren Schritten:

- Auf der Basis einer Portfolioanalyse der regionalen Beschäftigungsentwicklung werden in ausgewählten Branchen telefonische Unternehmensbefragungen zu den Personal- und Qualifizierungsbedarfen durchgeführt.
- Alle Betriebe, die aktuell oder perspektivisch Personal suchen und zum Dialog bereit sind, werden persönlich angesprochen. In persönlichen Gesprächen mit den Personalverantwortlichen werden die Personalanforderungen detailliert herausgearbeitet.
- Diese Bedarfsinformationen der Unternehmen werden anschließend mit den vorhandenen Informationen zum regionalen Arbeitskräftepotential und zum regionalen Qualifizierungsangebot verglichen.
- Auf diese Weise entsteht ein aussagekräftiges Bild zu den wichtigsten Personal- und Qualifikationsanforderungen der Unternehmen.
- Sinnvolle und notwendige arbeitsmarktpolitische Aktivitäten und Angebote an die Unternehmen werden auf dieser Basis vor Ort entwickelt.
- Darüber hinaus bietet Prospect die Chance, Unternehmen einer Branche für den regionalen Dialog zu gewinnen, um gemeinsam über Handlungsstrategien zur Lösung von Personal- und Qualifizierungsproblemen zu führen.
- Im Ergebnis können Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gezielter vermittelt und Programme zur Qualifizierung und zum Training passgenauer angeboten werden.

tragbar. Sie könnte auch als neu zu bildende Organisationseinheit von Arbeitsverwaltung und Kommune gemeinsam umgesetzt werden (z.B. in Form einer „gemeinsame Dienststelle“ oder als gemeinsam gegründete gemeinnützige GmbH). Auf alle Fälle ist abzusichern, dass die Erfahrungen der Kommunen in der Akquise von Stellen für eine „schwer vermittelbare“ Klientel nicht verloren gehen, sondern in der neuen Organisationsform „aufgehoben“ werden.

Die vierte Kernfunktion des JobCenters ist die des „Fallmanagements“, d.h. die auf eine einzelne Kundin bzw. einen einzelnen Kunden und des-

sen Bedarfslage bezogene Ausgestaltung eines Hilfeangebots zur Bearbeitung gesundheitlicher, psychischer oder sozialer Probleme (zu Details siehe oben und ausführlich Kapitel 5). Bestandteil dieses Hilfeangebots können auch beschäftigungsbezogene Hilfen sein (im Sinne einer sozialintegrativen Beschäftigung), der Schwerpunkt liegt aber – analog zu dem im Modellprojekt „Sozialagenturen“ entwickelten Konzept – auf der Bearbeitung von Problemlagen, die über „Beschäftigung“ hinausweisen, auch wenn sie vermittlungsrelevant sind. Diese Funktion weist – wie erwähnt – Parallelen zur „persönlichen Hil-

fe“ nach dem BSHG auf. Aus diesem Grund kann bei der Ausgestaltung der Funktion „Fallmanagement“ auf Arbeitsweisen zurückgegriffen werden, die bereits im kommunalen Raum (und nicht zuletzt auch im Modellprojekt „Sozialagenturen“) entwickelt wurden. Darüber hinaus wäre es denkbar, dass die Leistung „Fallmanagement“ für einen breiteren Personenkreis angeboten wird, als er im Zuständigkeitsbereich der JobCenter liegt, letztere aber für ihre Klientel diese Leistung „einkauft“.

In diesem Kontext sind die Unterschiede zwischen den in NRW als Modellprojekt realisierten „Sozialagenturen“ und dem von der „Hartz-Kommission“ als Bestandteil der JobCenter vorgeschlagenen „Fallmanagement“ zu beachten: Sozialagenturen haben den Kernauftrag, nicht nur eine Vermittlung in Arbeit für Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger zu gewährleisten, sondern sie

- **sichern ein Leben in Würde auch in der Sozialhilfe,**
- **entwickeln und unterstützen Integrationswege, die nicht über die Aufnahme von Erwerbsarbeit strukturiert sind, und sie**
- **organisieren die vorbereitenden Beratungs- und Betreuungsangebote, damit eine Beschäftigungsfähigkeit wieder erreicht bzw. erhalten werden kann.**

Die Arbeit der Sozialagenturen geht immer dann über die Arbeit der JobCenter hinaus, wenn Hilfe- und Unterstützungsprozesse betroffen sind, die mehr als eine Vermittlung bzw. die unmittelbare Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit zum Gegenstand haben.

Auf alle Fälle erscheint es notwendig, an dem Ablaufschema, wie es die „Hartz-Kommission“ vorgelegt hat, eine entscheidende Modifikation vorzunehmen: Die Funktionsbereiche „Vermittlung“ und „Fallmanagement“ sollten parallel zueinander arbeiten und einander ergänzen. Das Fallmanagement übernimmt die Aufgabe, „Beschäftigungsfähigkeit“ herzustellen und übergibt die „Betreuungskundinnen und -kunden“ nach Erledigung dieser Aufgabe wieder an die Vermittlung oder vermittelt selbstständig in Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes bzw. Qualifizierungsangebote, wenn dies im Rahmen ihrer Problembearbeitung notwendig und sinnvoll ist.

Aufgabe des „Fallmanagements“ ist es, für seine Klientel bedarfsgerechte Hilfen zu organisieren, wozu es sich einer ganzen Palette von Dienstleistungen bedient, sowohl solchen, die speziell hierfür entwickelt wurden (z.B. Kinderbetreuungsmöglichkeiten für erwerbstätige Alleinerziehende), wie solche, die ein Leistungsträger im eigenständigen gesetzlichen Auftrag erbringt, die aber sinnvoll mit anderen Leistungen kombiniert werden könnten (z.B. Hilfe zur Erziehung).

Da es in vielen Fällen sinnvoll sein kann,

Beschäftigungs- und/ oder Qualifizierungsangebote und soziale Hilfen zu kombinieren, sollte es zum Aufgabenbereich des Fallmanagements gehören, auch solche Leistungsketten zu gewährleisten und entsprechend auf geeignete Angebote von Beschäftigungs- oder Qualifizierungsträgern zurückgreifen zu können.

In dieser Konzeption wird deutlich, dass das gesamte Leistungsangebot nur über die enge Kooperation verschiedener Akteure realisiert werden kann, die jeweils ihre „tradierten“ Kompetenzen und Stärken einsetzen, um eine gemeinsame Dienstleistung zu erbringen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt muss offen bleiben, welche Formen diese Kooperation konkret annehmen kann und wie die Leistung finanziert werden wird.

Eine weitere Kernfunktion des JobCenters ist die **Steuerung des Gesamtprozesses**. Diese beginnt mit der „Zugangssteuerung“ über die „Clearing-Stelle“ und umfasst sowohl die Fall-Steuerung (über Kontrakte und das Monitoring der Eingliederungsverläufe) als auch die fallübergreifende Angebotssteuerung und die strategische Planung vor dem Hintergrund lokaler Arbeitsmärkte. Zu den einzelnen Aspekten der Steuerung liegen aus dem Kontext der beiden Landesprojekte eine Reihe von Erkenntnissen und Überlegungen vor, die auch für die Steuerung von JobCentern genutzt werden könnten. Zentral ist es, rasch ein Datenkonzept zu entwickeln, das die bisherigen institutionellen Komplexe und Leistungsbereiche übergreifend erfasst und somit ein einheitliches Controlling des Gesamtprozesses erlaubt (vgl. Kapitel 5.3). Ein solches Datenkonzept muss auf der Dokumentation der einzelnen Fallverläufe – über die gesamte Leistungskette hinweg – aufbauen und kombiniert auf diese Weise die Einzelfall- und Gesamtbetrachtung. Allerdings ist hierfür etliche Entwicklungsarbeit zu leisten, denn bislang verfügen weder die Arbeitsverwaltung noch die Träger der Sozialhilfe über rasch umsetzbare, hinreichend routinisierte Konzepte. Im Rahmen der Landesprojekte liegen jedoch – für den Bereich der Sozialhilfe – konzeptionelle Überlegungen zum Controlling vor, an die anzuknüpfen wäre (vgl. Kapitel 5.3).

Ein wesentliches Steuerungsinstrument im Gesamtprozess des JobCenters könnten Fallbudgets sein. Diese könnten für die Funktionsbereiche „Vermittlung“ und „Fallmanagement“ eingerichtet werden, um den dort wirkenden Beschäftigten einerseits finanzielle Handlungsspielräume zu geben, gleichzeitig aber den finanziellen Aufwand des Gesamtsystems kalkulierbar zu machen. Hier gelten jedoch die gleichen Einwände wie gegen die Budgettierung in anderen Sozialleistungsbereichen auch:

- **Wenn auf „passgenaue“, d.h. den individuellen Bedarf an Dienstleistungen deckende Angebote Wert gelegt wird oder entsprechende Rechtsansprüche eingeräumt wer-**

den sollten, kann ein Budget nur eine „Orientierungsmarke“ sein;

- der Prozess der Budgetierung wird dann hochkomplex, wenn finanzielle und fachliche Kriterien über mehrere Hierarchieebenen hinweg tatsächlich austariert werden und nicht – wie häufig befürchtet – immer schon kurzfristige ökonomische Aspekte dominieren;
- eine sinnvolle Budgetierung müsste sich auf eine Typisierung erwartbarer Fallkonstellationen stützen – dies setzt eine Kenntnis von Problemlagen und Leistungsprozessen voraus, die erst noch aufgebaut werden muss und nicht bereits unterstellt werden kann.

Dies spricht für ein experimentelles Vorgehen in Form der Einrichtung von Budgets mit – gut begründeten – „Öffnungsmöglichkeiten“, die einem entsprechenden Controlling unterworfen sind. Die folgende Grafik gibt die Struktur des Gesamtsystems wieder. Um die Funktionsweise dieses Systems nachvollziehen zu können, wäre es in einem weiteren Schritt sinnvoll, idealtypische „Leistungsketten“ für die verschiedenen „Kundentypen“ zu konstruieren, mit denen es ein Job-

Center zu tun haben wird. Hierzu ist es jedoch notwendig, dass Grundentscheidungen insbesondere über den Kundenkreis und die konkrete Ausgestaltung der skizzierten Funktionsbereiche getroffen sind, die bislang noch ausstehen.

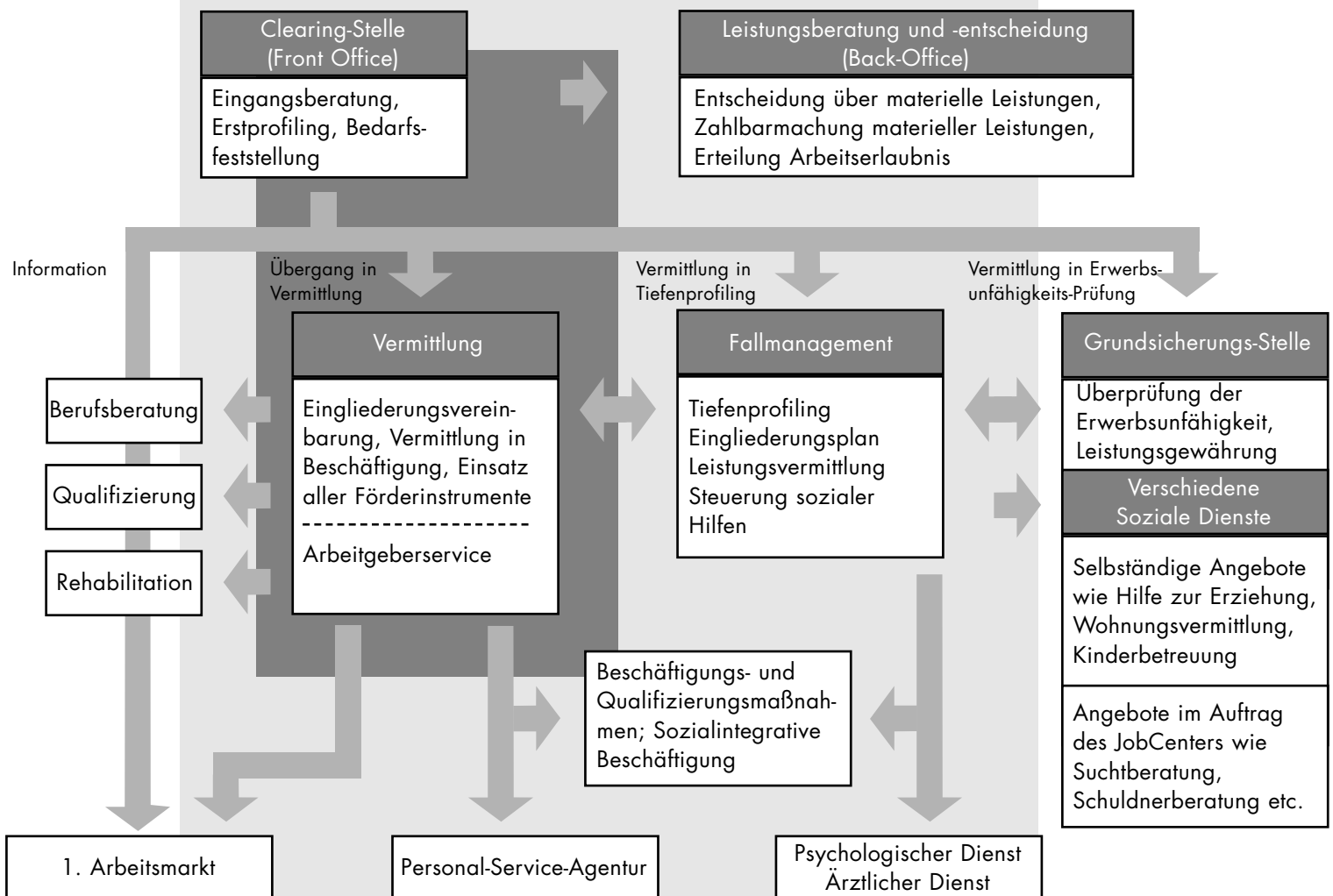
2.3 Voraussetzungen und Konsequenzen der Einrichtung von Job-Centern

Auch wenn sich idealtypisch Konturen eines zukünftigen JobCenters skizzieren lassen, ist ein längerer Prozess der Implementation tragfähiger realer Strukturen zu erwarten. Die Einrichtung von JobCentern bedarf auf der Ebene der Umsetzung einiger Voraussetzungen.

2.3.1 Implementationsbedingungen

Sowohl die Erfahrungen im Rahmen der Neustrukturierung der Sozialhilfe in den USA als auch in Projekt „Sozialagenturen“ zeigen, dass der Implementationsstrategie besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden muss. Meist machen sich die politischen Entscheiderinnen und Entscheider relativ wenig Gedanken darüber, dass mit der Einführung komplexer und hochgra-

Ablauforganisation eines JobCenters



dig individuell orientierter Entscheidungsverfahren im Rahmen einer kompetenten Beratung wesentliche Veränderungen in den Arbeitsabläufen und auch bezüglich der Kompetenzanforderungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eintreten. Mögliche organisationsinterne Restriktionen werden gemäß des Mottos „Angewiesen ist gleich umgesetzt“ negiert und damit Umsetzungsprobleme und die Aufgabe der Anpassung neuer Methoden und Abläufe an bestehende Organisationsstrukturen und -routinen auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verlagert. Schlimmstenfalls werden damit bisherige Arbeitsroutinen reproduziert, so dass letztlich kaum Veränderung zu bisherigen Abläufen festzustellen sind. In der Regel versanden solche Ansätze in inkrementalistischen Strategien, d.h., dass allenfalls geringfügige Verbesserungen in den Abläufen erreicht werden, die bisher grundlegenden Handlungslogiken jedoch im wesentlichen unverändert erhalten bleiben.

Die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in den JobCentern führt dazu, dass eine „neue Dienstleistung“ etabliert wird, die weder mit den bisherigen Leistungen und Angeboten des Arbeitsamtes noch denen des Sozialamtes vergleichbar ist und gleichzeitig über eine besondere Eigenlogik verfügt. Auch wenn Case Management als Verfahren schon in einigen Projekten und Programmen erprobt und eingesetzt wurde, sind die dort entwickelten Formen (Ausgestaltung von Abläufen) und Strukturen (Einbettung in die Organisation) nur bedingt vergleichbar und übertragbar.

Für die weitere Argumentation wird von einer Organisationsvariante der JobCenter ausgegangen, welche die Betreuungsverantwortung für die bisherigen Klientel von Arbeits- und Sozialämtern (Hilfe zum Lebensunterhalt) insgesamt umfasst. Sie hat die Aufgabe, nicht nur unmittelbar Arbeitsintegration mit einem sehr stark ausgeprägten Vermittlungs- und Beschäftigungsaspekt anzubieten, sondern eine umfassende Sozialintegration zu gewährleisten. Würde dagegen die Aufrechterhaltung einer getrennten Vorgehensweise bei der Arbeitsmarkt- und Sozialintegration aufrechterhalten bleiben, führt dies mittelfristig dazu, dass der bisher bestehende und kritisierte „Verschiebebahnhof“ fortgeführt wird.

Über die Gestaltung der Implementationsbedingungen hinaus ergeben sich bei der Neukonstruktion von Dienstleistungen für Erwerbslose in JobCentern einige Fragestellungen im Hinblick auf die grundsätzliche Kooperation von Arbeitsverwaltung und Sozialhilfeträgern. Auch hier kann an Überlegungen aus den Landesprojekten angeknüpft werden:

- **Arbeitsämter, Sozialämter und freie Träger als Anbieter von Dienstleistungen sind als Institutionen durch ein je spezifisches Geflecht von offenen und latenten Wertvorstellungen, gesetzlichen Vorschriften, Rou-**

tin und nicht zuletzt „Bildern“ von „Kundinnen und Kunden“ und „Klientinnen und Klienten“ geprägt. Dieses Geflecht ist gewachsen und weist seine eigenen „Traditionen“ auf.

- **Wenn Organisationen wie einzelne Ämter und Träger kooperieren, wird diese Kooperation aus diesem institutionellen Kontext heraus realisiert, d.h. die kooperierenden Akteurinnen und Akteure haben spezifische Wertvorstellungen, beziehen sich auf spezifische gesetzliche Regelungen, „leben“ Routinen. Diese unterschiedlichen Routinen drohen bei der Neugestaltung von Leistungsprozessen verloren zu gehen, ohne dass bereits „neue“ Routinen ausgebildet werden konnten.**

- **Entscheidend hierfür ist, wie weitreichend die Kooperation sein soll. Die Entwicklung neuer Angebote für Arbeitslose, die auf deren erwerbsbiografische Risiken Antworten finden wollen, ist einer doppelten Anforderung ausgesetzt: diese Angebote liegen häufig quer zu den etablierten institutionellen Kontexten und die Angebote müssen eine zuverlässig erbrachte „Dienstleistung“ enthalten, d.h. an der „Kundin“ bzw. am „Kunden“ orientiert sein und nicht an institutionellen Vorgaben. Damit wird die Beibehaltung der tradierten „Spielregeln“ und Bearbeitungsformen dysfunktional, die Etablierung neuartiger Leistungsprozesse notwendig.**

- **Wenn zur Ausgestaltung dieser Prozesse auf das Konzept der „Leistungskette“ zurückgegriffen wird, muss eine neue etabliert werden. Zur Realisierung dieser Leistungskette müssen vorhandene Angebote aus beiden institutionellen Kontexten aufgegriffen und kombiniert und neue „Kettenglieder“ aufgebaut werden. Das wäre der Inhalt einer weitgehenden Kooperation, die in der aktuellen Diskussion gerne als „Vernetzung“ bezeichnet wird.**

- **Eine „vernetz“ erbrachte Leistungskette muss aber, soll sie tatsächlich realisiert werden, gesteuert werden. Wenn von Vernetzung die Rede ist, muss deshalb auch von Steuerung gesprochen werden. Dies wiederum heißt, Antworten auf drei Fragen zu finden: Wer steuert? Wer wird gesteuert? Mit welchen Mitteln wird gesteuert?**

- **Bei der Produktion sozialer Dienstleistungen verbieten sich schlichte Steuerungskonzepte. Dies gilt erst recht, wenn die Ko-Produktion zweier Organisationen aus unterschiedlichen institutionellen Kontexten gesteuert werden soll. Die Frage „Wer steuert?“ kann dann ebenso wie die Frage „Wer wird gesteuert?“ nur so beantwortet werden, dass optimaler Weise an der Schnittstelle zwischen beiden Organisatio-**

nen ein neues System geschaffen wird (bestehend aus Akteurinnen und Akteuren beider Organisationen), das sich selbst steuert. Dieses System könnte eine eigenständige Organisationseinheit sein (als „Steuerungsstelle“, über die beispielsweise der „Einkauf“ von Leistungen des Fallmanagements durch das JobCenter einzel-fallübergreifend realisiert wird), es sind aber auch Lösungen in Form dauerhaft institutionalisierter Abstimmungsgremien denkbar, in denen beide Partner gleichberechtigt zusammenwirken. Eine solche Konstruktion bietet sich für die Ausgestaltung der Schnittstelle zwischen den Funktionsbereichen „Vermittlung“ und „Fallmanagement“ an.

Beide sind mehrfach aufeinander verwiesen, denn die „Vermittlung“ benötigt das „Fallmanagement“ zur Gewährleistung und Koordination der vielfältigen Dienstleistungen, die u.U. eingesetzt werden müssen, um bei einer (potenziellen) „Kundin“ bzw. „Kunden“ der Vermittlerinnen und Vermittler Beschäftigungsfähigkeit zu sichern oder wiederherzustellen. Umgekehrt braucht das Fallmanagement Angebote aus dem Funktionsbereich „Vermittlung“, um in ihrer eigenen Leistungskette z.B. sozialintegrative Beschäftigung oder geeignete Qualifizierungsangebote mit beratungsorientierten Dienstleistungen kombinieren zu können. Diese komplexen Verweisungen machen ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis zwischen den beiden Funktionsbereichen eher fragwürdig. Hier steht noch einige Entwicklungsarbeit an, die sich nicht dadurch erledigt, dass vorschnell Entscheidungen über die Form der Unternehmensorganisation getroffen werden, bevor die zentralen Leistungsprozesse inhaltlich und ablauforganisatorisch konkret bestimmt worden sind.

Eine bislang kaum beachtete Problemstellung ist die unklare rechtliche Position der Klientinnen und Klienten der JobCenter. Sowohl im SGB III wie im BSHG bestehen Rechtsansprüche auf materielle Leistungen, während der Zugang zu Dienstleistungen weitestgehend über Ermessensentscheidungen vermittelt ist. Dies wird dann zum Problem, wenn – z.B. im Rahmen des Fallmanagements – weitreichende Festlegungen über die Zukunft von Personen getroffen werden, ohne dass diesen rechtlich gesicherte Möglichkeiten eingeräumt werden, diese Festlegungen zu beeinflussen. Ein abschreckendes Beispiel ist hier die Praxis „aktivierender Hilfe“ in den USA, denn dort wurden im Zuge der Sozialhilfereform Rechtsansprüche abgebaut (vgl. Kapitel 6), ohne dass der Zugang zu Dienstleistungen hinreichend

rechtlich abgesichert wurde. In der Folge wuchs der Entscheidungsspielraum der Case Manager, ohne dass diese hinreichender rechtlicher oder fachlicher Kontrolle unterstehen.

2.3.2 Fallmanagement und Angebotssteuerung

Aus der erweiterten Aufgabenstellung für die Fallmanager in den JobCentern (bzw. im Auftrag von JobCentern) und der damit verknüpften Anforderung fallspezifischer und fallübergreifender Angebotssteuerung ergeben sich folgende Problemfelder, die bei der Einrichtung der JobCenter und des Fallmanagements zu berücksichtigen sind:

- Sowohl die Bandbreite wie die spezifische Konstellation der individuellen Problemlagen, die bearbeitet werden müssen, sind aufgrund des breiteren Problemhorizonts in Diagnose, Zielvereinbarung und Hilfeplanung vielfältiger und erheblich differenzierter. Sie überschreiten die bisherigen Erfahrungen einer jeweils vermittlungsbzw. sozialintegrativen Herangehensweise. Diese Ausweitung erzwingt die Einbeziehung zusätzlicher Qualifikationen, d.h. die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen für diese Tätigkeit besonders geschult werden bzw. es müssen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von freien Trägern, die über diese spezifische Qualifikation verfügen, in das Fallmanagement einbezogen werden.
- Die Zahl der Kooperationspartner erhöht sich ebenso wie die der Schnittstellen. Es sind mehr Kooperationspartner und auch jeweils andere Kooperationspartner in die Leistungsprozesse einzubeziehen, die zudem mit bisher wenig bekannten bzw. üblichen Handlungslogiken agieren. Dies macht die Bestimmung der Schnittstellen wie auch die Bewertung der Angebote und Maßnahmen der Kooperationspartner schwieriger. Auch die Zusammenarbeit mit den internen Kooperationspartnerinnen und -partnern im JobCenter erfolgt unter neuen Konstellationen. Neben einer Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird zumindest in der Anfangszeit ein gehöriges Maß an Team- und Kultur-entwicklung sowie Personal- und Organisationsentwicklung notwendig sein. Der Steuerungsprozess auf der Ebene individueller Fälle (vertikale Integration, vgl. Kapitel 4) wird aufgrund vielfältiger und möglicherweise mehrstufiger Vermittlungsprozesse komplexer. Wenn diese Hilfen zudem bedarfsgerecht und passgenau (und zwar in individueller wie in regionaler Hinsicht) sein sollen, ist ein breiterer Kreis von Angeboten bzw. Anbietern zu berück-

sichtigen. Bislang liegen aber wenig Erfahrungen zur umfassenden Gestaltung eines lokalen Angebotes vor. Steuerungsversuche beschränkten sich bisher auf die Bereiche der Finanzierung (hier meistens unter Berücksichtigung eines breiten Angebotes) oder der Gewährleistung eines Grundangebotes. Lösungen wurden über die Etablierung lokaler Netzwerke und runder Tische gesucht. Allerdings sind diese Erfahrungen nur bedingt zu nutzen, da ein großer Teil zukünftiger Kooperationsbeziehungen nicht mehr den Schwerpunkt im Finden gemeinsamer Strategien haben, sondern gleichzeitig die Form von Auftragsverhältnissen im Rahmen einer individuellen (passgenauen) Integrationsstrategie annehmen wird. Die wohlfahrtsverbandlich organisierten Träger erscheinen in dieser Gestaltung als Anbieter, was zu einer Differenzierung ihrer spezifischen Doppelrolle (als Anwalt und als Anbieter) führt. Waren die Wohlfahrtsverbände bisher in dieser Doppelrolle gefangen, so werden diese Rollen zukünftig unabhängiger voneinander. Damit ist davon auszugehen, dass die anwaltschaftliche Rolle wieder eine stärkere Betonung erhalten wird, was die (fach-)politische Auseinandersetzung verstärken wird. „Korporatismus“ und „Marktbeziehungen“ als Formen der Leistungssteuerung mischen sich auf eine spezifische Weise.

■ Damit verändern sich auch die bisherigen Formen der Angebotssteuerung; bislang gestalten die Arbeitsämter die Beziehung zu den Leistungsanbietern auf der Basis einer vorwiegend arbeitsmarktorientierten Bewertung. Die Bundesanstalt für Arbeit steuert die Eingliederung ihrer Kundinnen und Kunden selbstständig und bedient sich für spezifische qualifikatorische oder betreuerische Dienstleistungen externer Organisationen, die sie über Auftraggeber-Auftragnehmer Kontrakte auswählt, steuert und vergütet. In der Regel werden die Auftragnehmer über projektbezogene Ausschreibungen akquiriert und für eine spezifische und zeitlich genau abgegrenzte Maßnahme vertraglich gebunden. Zwar wird die örtliche Strategie der Eingliederungspolitik im Verwaltungsausschuss des örtlichen Arbeitsamtes mit Vertretern der Kommunen, der Sozialpartner und Kammern diskutiert, eine tatsächliche kooperative Vernetzung der lokalen Arbeitsmarktpolitik findet jedoch nicht statt. Alle Dienstleistungen, die das Arbeitsamt benötigt, werden marktbezogen ausgeschrieben und vom Auftraggeber Arbeitsamt allein gesteuert. In den Sozialämtern werden in der Regel ein pauschales Angebot sozialer Dienst-

leistungen bzw. spezielle Angebote für bestimmte Zielgruppen vorgehalten. Diese Angebote werden mehrheitlich im Rahmen des Zuwendungsrechts finanziert, ihre inhaltliche und fachliche Ausgestaltung wird weitgehend den Anbietern überlassen. Wenn zur Angebotssteuerung auf Leistungsverträge zurückgegriffen wird, sind diese bisher eher vage und an die Verfahren des Zuwendungsrecht angelehnt. Die Struktur der Beziehungen zwischen der Kommune und freien Trägern als Leistungsanbieter unterscheidet sich substantiell von der zwischen Arbeitsämtern und Beschäftigungs- oder Bildungsträgern. Zwar gibt es die für die Arbeitsverwaltung typischen Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen auch in der kommunalen Hilfe zur Arbeit, parallel hierzu werden aber auch horizontal homogene, auf Gleichberechtigung aufgebaute, Fallmanagement-Netze gepflegt. Zusätzlich werden mancherorts informelle Unterstützungsnetze wie Nachbarschafts- oder Selbsthilfenetze aufgebaut und systematisch in die einzel-fallbezogene Hilfeplanung und Hilfegestaltung integriert. Im Rahmen von stadtteilbezogenen Strategien – wie sie zur Zeit insbesondere im Rahmen der Bund-Länder Projekte zur „sozialen Stadt“ Praxis sind – setzen die kommunalen Sozialhilfeträger ihren Existenzsicherungs- und Integrationsauftrag häufig einzelfallübergreifend in Form von Projekt- oder Investitionsförderung um. Solche Formen der Kooperation sind jedoch i.d.R. vorwiegend in Städten bzw. sogar nur Stadtbezirken üblich. Für die Steuerung auf Kreisebene liegen nur wenig systematisch ausgewertete Erfahrungen vor.

Sozialämter könnten bei einer kooperativen arbeitsteiligen Vernetzung mit der Arbeitsverwaltung deren Kooperationsstrategien erheblich erweitern. Insbesondere die eigene lokale Verankerung und Netzwerkfähigkeit und die oben beschriebene breite und variable Kooperationsstrategie verbessert die Effektivität lokaler Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktpolitik.

■ Die Dienstleistungen der Anbieter werden vielfältiger und differenzierter. Gleichzeitig werden die Rollen im gegenseitigen Umgang neu definiert. Während bisher die Angebote auf die jeweilige „Amtslogik“ des Arbeits- bzw. Sozialamtes zugeschnitten wurden, sind diese nun einheitlich, aber gleichzeitig auch umfassender zu gestalten, da sie nun den doppelten Integrationsauftrag (Arbeitsmarkt- und Sozialintegration) erfüllen müssen. Hier sind sicherlich die Träger im Vorteil, die ihre bisherigen Beschäftigungs-, Qualifizierungs-, und Beratungstätigkeiten

beiden Ämtern angeboten haben.

- Ausschreibungen setzen Wissen über fachliche Angebotsbedingungen voraus; hier liegt ein deutliches Wissens- und Erfahrungsgefälle zu Lasten der Ämter vor. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ämter neigen in solchen Situation zu einem vorsichtigen Vorgehen, d.h. sie reduzieren ihre Gestaltungsmöglichkeiten auf formale Aspekte wie überprüfbare Finanzierungsbestandteile und vermeiden „offene“ und damit „riskante“ inhaltliche Auseinandersetzungen, zumal das Fachwissen eher ungleich verteilt ist.
- Sowohl die Arbeitsorganisation als auch die Unternehmensorganisation werden sich ändern. Durch eine umfassende Gestaltung des Case Managements werden neue komplexe Tätigkeitsbereiche in die Arbeit der einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingeführt. Es wird deutlich, dass diese mit mehr Kompetenzen zur verantwortlichen Gestaltung ihres Feldes ausgestattet werden müssen. Und nicht zuletzt zeichnet sich ab, dass eine effektive Angebotssteuerung neue Verfahrens- und Entscheidungsregelungen erfordert.

Es ist entscheidend für die Ausgestaltung der Organisationsformen der JobCenter (bzw. die Festlegung der Einbindung über Schnittstellen im Falle der Beauftragung Dritter), die besonderen fachlichen Anforderungen in den Vordergrund zu stellen. Das Fallmanagement stellt, wie oben gezeigt, eine Herausforderung für die Qualifikation und die Gestaltung der Arbeitsläufe dar. Die schwerpunktmäßige Ausrichtung der Organisationsform an den Prinzipien der Unternehmensorganisation, wie sie im „Hartz-Konzept“ erkennbar ist, bietet hierfür keine Antworten. Gerade das Case Management macht aufgrund seiner spezifischen „technischen Anforderungen“, wie z.B. der vertikalen Steuerung des Einzelfalls über mehrere Kooperationspartner (Anbieter) hinweg, komplexe Formen der Arbeitsorganisation notwendig. Die Modellprojekte „Integrierte Hilfe zur Arbeit“ und „Sozialagenturen – Hilfe aus einer Hand“ zeigen in ihren Erfahrungen, dass für diesen spezifischen Bereich zuerst einmal eine eigenständige Entwicklung der Arbeitsorganisation notwendig ist (um das methodische Instrumentarium zur vollen Entfaltung bringen zu können), die in einem zweiten konzeptionellen Schritt in die Unternehmensorganisation zu integrieren ist. Dabei stellt sich sicherlich auch die Frage, inwieweit die bestehenden oder geplanten Formen der Unternehmens- oder Verwaltungsorganisation in der Lage sind, die notwendigen arbeitsorganisatorischen Festlegungen positiv aufzunehmen oder ob sie in Bezug auf Veränderungen von Qualifikation, Kompetenzen, Hierarchien und Entscheidungsbefugnisse die Arbeit des Case Managements strukturell einschränken.

Das „JobCenter“ – eine konsequente Fortführung von Entwicklungstendenzen in der Arbeits- und Sozialhilfeverwaltung?

Im Verlauf der letzten Jahre haben sowohl die Arbeitsverwaltung als auch die kreisfreien Städte und Kreise als Sozialhilfeträger eine parallele Entwicklung vollzogen. Die Errichtung von JobCentern könnte diese Entwicklung unter bestimmten Voraussetzungen systematisieren und optimieren.

3.1 Problemaufriss

In den Sechziger und Siebziger Jahren gab es kaum Überschneidungen im Leistungsspektrum der beiden Träger. Die Arbeitsverwaltung trug seit Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) eine vorrangig arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Verantwortung, während die Aufgabenstellung der Sozialhilfeträger primär individuums- und zielgruppenbezogen war.

Unter dieser Voraussetzung konnten sich die Kommunen darauf konzentrieren, ein fachlich anspruchsvolles System spezialisierter sozialer Dienstleistungen für besondere psychosoziale Problemlagen zu schaffen und eine öffentliche Infrastruktur auszubauen, die auch Menschen mit geringen Einkommen menschenwürdige Lebensverhältnisse sichern sollte. Es sind vor allem die Entwicklungen am Arbeitsmarkt, die seit den 80er Jahren eine neue gesellschaftliche und sozialpolitische Konstellation begründen. Die örtlichen Arbeitsämter erreichten mit den mehrfach reformierten Instrumenten des AFG bzw. SGB III

nicht mehr alle Erwerbslosen, so dass den Sozialämtern Aufgaben des Lohnersatzes, der Ausbildungs- und Arbeitsförderung für Personengruppen mit erhöhten Zugangsbarrieren zum Arbeitsmarkt erwuchsen. Damit ergeben sich nicht nur eine Reihe von Berührungspunkten und Rivalitäten im Bereich kommunaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, sondern auch Überschneidungen bei der Leistungserbringung für einen Teil der Leistungsempfänger. Es gibt eine – regional stark schwankende – Zahl von Beziehern von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, die zur Deckung ihres notwendigen Lebensunterhalts auf ergänzende Sozialhilfe angewiesen sind: Bundesweit sind dies ca. 10% der Empfänger von Arbeitslosenhilfe⁶, während knapp 30% des Netto-Arbeitskräftepotenzials der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt auch Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe beziehen. Unter den Empfängern sowohl von Arbeitslosenhilfe wie von Hilfe zum Lebensunterhalt ist der überwiegende Teil langfristig arbeitslos⁷.

Damit zeigt sich in beiden Systemen eine Kumulation von Personen, die von dauerhafter Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt bedroht sind. Dies bedeutet, dass das gemeinsame zentrale Problem der beiden Verwaltungen weniger die Zahl der Leistungsempfänger darstellt, die durch zwei unterschiedliche Verwaltungen unabhängig voneinander betreut werden, als vielmehr die Überschneidung in der für beide Leistungsträger analogen funktionalen Aufgabenstellung in Bezug auf eine strukturell vergleichbare Personengruppe.

Denn entsprechend der Erfahrung, dass der „Hysteresis-Effekt,⁸ ein wichtiger Ursachenfaktor für Langzeitarbeitslosigkeit ist, gehen Überlegungen zur Verselbstständigung aus der Arbeitslosenhilfe wie aus der Sozialhilfe gleichermaßen davon aus, dass eine Verfestigung des Status frühzeitig verhindert werden muss. Das hierzu eingesetzte Instrumentarium ist bei Arbeitsverwaltung bzw. Sozialhilfeträgern von der Konstruktion her sehr ähnlich.

Allerdings wurden in der Vergangenheit diese Instrumente nur selten koordiniert eingesetzt, da jeder Träger versuchte, vorrangig „seine“ Klientel zu bedienen: die Arbeitsämter Empfänger passiver Leistungen, die Sozialämter möglichst nur Personen, die keine Leistungen nach AFG/SGB III bezogen. Dies führte – neben dem notorischen „Verschiebeparkplatz“ zwischen Arbeitsverwaltung und Kommunen – zu teilweise konkurrierenden Strategien bei der Arbeitsvermittlung und bei der Kooperation mit Maßnahmeträgern.

Die Überschneidungen in Zielgruppen, Aufgabenstellung und Instrumentarium sind seit geraumer Zeit Anlass für verschiedene politische Initiativen, nicht nur Arbeitsämter und Sozialämter zu einer engeren Kooperation anzuregen, sondern darüber hinaus auch Verwaltungsstrukturen und Leistungsarten, insbesondere die Arbeitslosenhilfe und die Hilfe zum Lebensunterhalt, zu integrieren. Zu Beginn der letzten Legislaturperiode hatten die beiden Regierungsparteien in der Koalitionsvereinbarung vom 20.10.1998 bereits in der Präambel als Ziele festgehalten, den Sozialstaat zu sichern und zu erneuern sowie den Staat zu modernisieren, indem die Verwaltung bürgernäher gestaltet und überflüssige Bürokratie abgebaut wird. Die in Abschnitt VI.5 der Koalitionsvereinbarung genannten Vorhaben konkretisieren diese Ziele, insbesondere die Vorhaben, jedem arbeitsfähigen Sozialhilfebezieher eine Arbeit, Umschulung oder Weiterbildung anzubieten und das der vorliegenden Ausschreibung zugrunde liegende Vorhaben, die Zusammenarbeit zwischen Sozialämtern und Arbeitsämtern nachhaltig zu verbessern, um die Vermittlung in Arbeit zu erleichtern und überflüssige Bürokratie abzubauen.

Ein konkretes Resultat der damaligen Koalitionsvereinbarung war das Modellprogramm des damaligen Bundesministeriums für Arbeit und

Sozialordnung „Modelle der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und den Trägern der Sozialhilfe“ (aktuell: Hess/ Schröder/ Smid 2003).

Über die nationale Ebene hinaus steht die Annäherung der Systeme der Arbeitslosen- wie der Sozialhilfe auch auf der Tagesordnung der europäischen Beschäftigungsstrategie. So hat die Europäische Kommission Ideen zum strategischen Stellenwert der Vernetzung und Kooperation im lokalen Raum entwickelt. Ein Beispiel hierfür ist die „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Die Beschäftigung vor Ort fördern. Eine lokale Dimension für die europäische Beschäftigungsstrategie.“⁹ Sie basiert auf der bereits in den „Beschäftigungspolitischen Leitlinien für das Jahr 2000“ hervorgehobenen Strategie, die besondere Rolle und die besondere Verantwortung der lokalen und regionalen Organe sowie der übrigen Partner auf regionaler und lokaler Ebene und der Sozialpartner in stärkerem Maße zu berücksichtigen. Nachdem sich die europäische Beschäftigungsstrategie bislang im wesentlichen auf Aktivitäten auf nationaler und, in geringerem Ausmaß, regionaler Ebene gestützt hat, wird jetzt also das Schwergewicht auf den lokalen Raum gelegt.

Nicht zuletzt wurde die örtliche Beschäftigungsentwicklung zu einem bereichsübergreifenden Schwerpunkt in der neuen Verordnung zum Europäischen Sozialfond. Sie zielt darauf ab, arbeitsmarktpolitische Interventionen effizienter zu gestalten und setzt bei der Umsetzung auf eine koordinierte Strategie der Beschäftigungsförderung vor Ort.

Auswirkungen auf die Ausgestaltung lokaler Arbeitsmarktpolitik hat auch die zweite Leitlinie, die die Verhütung von Langzeitarbeitslosigkeit zum Gegenstand hat. Jedem arbeitslosen Erwachsenen soll innerhalb von zwölf Monaten, jedem Jugendlichen bereits von 6 Monaten nach Eintritt der Arbeitslosigkeit ein Arbeitsplatz vermittelt, ein Neuanfang ermöglicht oder eine individuelle Berufsberatung angeboten werden. Das Konzept der „Hartz-Kommission“ zur Bildung von JobCentern und zur Ausgestaltung materieller Leistungen für Arbeitslose greift deshalb eine Reihe von Vorschlägen auf, die bereits seit geraumer Zeit im Rahmen der Diskussionen um das Verhältnis von Arbeitsverwaltung und Sozialhilfeverwaltung bzw. der materiellen Leistungen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe vorgetragen wurden.

Dennoch geht die geplante Reform über die bisherige Diskussion hinaus: Sie zielt auf eine grundsätzliche Neuorientierung der institutionellen Felder der Arbeitsmarktpolitik und der kommunalen Sozialpolitik. Letztere wird stärker mit arbeitsmarktzentrierten Aktivitäten verknüpft, erstere wird um Dienstleistungselemente angereichert, die bislang eher die Domäne sozialer

⁶nach einer Repräsentativuntersuchung für das Jahr 1997 von Infas, vgl. Gilberg, R./ Hess, D./ Regnat, A./ Schröder, H: Arbeitslosenhilfe als Teil des sozialen Sicherungssystems, IAB Werkstattbericht 11/1999

⁷Hier liegen kaum aktuelle bundesweite Zahlen vor. Nach der Repräsentativuntersuchung von Infas sind 81,8% der Arbeitslosenhilfempfeänger länger als 12 Monate arbeitslos. Nach der Berechnung von v. Freyberg/Kinstler/Reis sind in Herne von den erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern, die Ende Juni 1999 Zahlungen erhielten, 69,4% (Arbeitslose ohne Bezug von Arbeitslosengeld/Arbeitslosenhilfe) bzw. 57,2% (Arbeitslose mit Bezug von Leistungen nach dem SGB III) mehr als 12 Monate im Leistungsbezug, d.h. vermutlich mindestens genauso lange arbeitslos.

⁸das bedeutet, dass die Dauer von Arbeitslosigkeit unabhängig von anderen „Vermittlungshemmnissen“ wie Gesundheitszustand, Alter etc. ein eigenständiges Bewerbungshandicap darstellt, etwa weil potenzielle Arbeitgeber unterstellen, lange Dauer von „Arbeitsentwöhnung“ führe zur Erosion von Schlüsselqualifikationen.

⁹Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Kom (2000) 196 vom 7.4.2000.

Arbeit waren wie Beratung und Case Management. Ziel des Umbaus ist es, für alle arbeitsfähigen Empfängerinnen und Empfänger von materiellen Leistungen der Arbeits- und Sozialhilfeverwaltung eine Anlaufstelle und bedarfsgerecht konzipierte Dienstleistungsangebote zu schaffen. Unabhängig von der zukünftigen Ausgestaltung materieller Leistungen wird es deshalb bereits durch die Einführung der geplanten JobCenter zu einer Neuverteilung von Aufgaben zwischen Arbeitsverwaltung und kommunaler Sozialverwaltung kommen, die – auf der kommunalen Seite – unmittelbar drei Felder betrifft:

- die „Hilfe zur Arbeit“ nach den §§ 18ff. BSHG inklusive der in den letzten Jahren geschaffenen Trägerstrukturen;
- die „Hilfe zum Lebensunterhalt“ gerade dort, wo in letzter Zeit mit neuen Dienstleistungen wie „Case Management“ experimentiert wurde;
- die Jugendhilfe, und zwar insbesondere die Leistungen nach § 13 SGB VIII.

Um die Tragweite und die Risiken der Bildung von JobCentern im Sinne der „Hartz-Kommission“ besser abschätzen zu können, lohnt ein konzentrierter Blick auf die Entwicklung sowohl der Arbeits- wie der Sozialhilfeverwaltung in den letzten Jahren.

3.2 Entwicklungen im Bereich der Arbeitsverwaltung

Das Arbeitsförderungsgesetz von 1969 bedeutete insofern einen Wendepunkt in der deutschen Arbeitsmarktpolitik, als mit ihm eine breite Palette von Instrumenten „aktiver Arbeitsmarktpolitik“ gesetzlich festgeschrieben wurde. Diese veränderte sich seither immer wieder in Details, wies aber in ihren Kernelementen eine hohe Kontinuität auf, die sich auch im heutigen Leistungskatalog des SGB III zeigt:

- **Arbeitsvermittlung, Arbeitsberatung, Berufsberatung**
- **Leistungen zur Unterstützung von Beratung und Vermittlung in Form von Trainingsmaßnahmen und Mobilitätshilfen**
- **Förderung der Aufnahme einer selbstständigen Beschäftigung**
- **Förderung der Weiterbildung**
- **Förderung der Berufsausbildung**
- **Förderung der beruflichen Eingliederung Behinderter**
- **Förderung der Eingliederung von Arbeitnehmern durch Zuschüsse an Arbeitgeber**
- **Förderung im Rahmen von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen**
- **Sozialplanmaßnahmen**
- **Wintergeld**
- **Kurzarbeitergeld**

Das SGB III kann insofern als weitere wichtige Wegmarke angesehen werden, als das, was bereits seit Beginn der Massenarbeitslosigkeit Ende der 70er Jahre die Praxis vieler Arbeitsämter kennzeichnete, nunmehr die Gestalt einer Gesetzesnorm annahm: der absolute Vorrang der Vermittlung in Ausbildung oder Arbeit sowohl gegenüber Leistungen der aktiven wie der passiven Arbeitsförderung (vgl. §§ 4 und 5 SGB III). Hier zeigt sich eine Analogie zu Entwicklungen im Bereich der „Hilfe zur Arbeit“ nach dem BSHG (vgl. Kapitel 3.3).

Dieses Primat der Vermittlung, das die eindeutige Orientierung am „ersten Arbeitsmarkt“ beinhaltet, spiegelt Tendenzen auf der Ebene der EU und zeigt – trotz anhaltender Arbeitsmarktkrise – den politischen Bedeutungsverlust von Maßnahmen des „zweiten Arbeitsmarktes“. Dies kann zu Lasten der „schwer Vermittelbaren“ gehen, die zwar im SGB III als „besonders förderwürdige Gruppen“ explizit benannt werden, allerdings mit der doppelbödigen Botschaft, dass Maßnahmen auf Personen zu konzentrieren seien, bei denen hohe Erfolgsaussichten (im Hinblick auf Vermittlung) bestehen: „Das Gesetz legt zwar fest, dass besonders förderungswürdige Personengruppen (...) sowie Frauen an der aktiven Arbeitsförderung gemäß ihrem Anteil an der Gesamtzahl der Arbeitslosen beteiligt werden sollen, doch dadurch wird vom SGB III eben keine Prioritätensetzung in der Förderpolitik vorgenommen.“ (vgl. Rabe 2001). Zudem haftet der gesetzlichen Ausgestaltung des Instrumentariums aktiver Arbeitsförderung auch weiterhin der Makel an, dass etliche Maßnahmen ausschließlich für den Kreis der Beitragszahler für die Arbeitslosenversicherung reserviert sind, insbesondere Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen und Unterhaltsgeld. Mit dieser Ausgrenzung eines großen Teils der „schwer Vermittelbaren“ (die nur dann „besonders förderungswürdig“ zu sein scheinen, wenn es sich um ehemalige Beitragszahler handelt) wurde bereits in den 80er Jahren der Grundstein für die Ausbildung der institutionellen „Doppelstruktur“ gelegt, die mit dem Reformvorschlag der „Hartz-Kommission“ überwunden werden soll (vgl. auch Kapitel 3.3).

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund positiver internationaler Evaluationsergebnisse wurde der im SGB III formulierte Primat der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt durch eine Fortentwicklung des Maßnahmenkatalogs im Hinblick auf eine intensivere Beratung 2002 im Job-AQTIV-Gesetz instrumentell forciert. Das bereits mit dem Arbeitsförderungsreformgesetz von 1997 verstärkte „Fordern“ von Arbeitslosen wurde durch einen Katalog von Möglichkeiten des individuellen „Förderns“ ergänzt (z.B. Einführung von Profiling, Assessment-Centern, Eingliederungsverträgen etc., also Instrumenten, die auch im Case Management eine wichtige Rolle spielen, vgl. Kapitel 5.2), deren effektiver Einsatz bislang

allerdings eher fraglich erscheint. Auch hier zeigen sich deutliche Parallelen zu Entwicklungen im Bereich der Sozialhilfeträger (vgl. Kapitel 3.3).

So begrüßenswert diese jüngsten Reformen sind, da sie eine intensivere Arbeit mit den einzelnen Arbeitslosen programmatisch beinhalten, gibt es doch Anlass zur Skepsis an mehreren Stellen:

- **Die Politik der Herstellung und Erhaltung von „Beschäftigungsfähigkeit“, die durch intensive Beratung und geeignete Fördermaßnahmen realisiert wird, läuft leer, wenn tatsächliche Beschäftigungsverhältnisse ausbleiben. Insofern sind Beratung und Maßnahmen des „zweiten Arbeitsmarkts“ keine konkurrierenden, sondern komplementäre Modelle.**
- **„Fördern und Fordern“ suggeriert eine Ausgewogenheit von Leistung und Gegenleistung, die so nicht gegeben ist: den vielfältigen Pflichten des Arbeitslosen entsprechen auf der Seite des „Förderns“, d.h. in Bezug auf Maßnahmen aktiver Arbeitsförderung, keine Rechtsansprüche, sondern nur Ermessensleistungen. Dies gilt analog für Angebote der „Hilfe zur Arbeit“.**
- **Die „Fallzahlen“, die Arbeitsvermittlerinnen und -vermittler zu bewältigen hat, liegen derart hoch¹⁰, dass eine intensive Beratung von Arbeitslosen, die den Hintergrund von Eingliederungsverträgen bilden müsste, äußerst unrealistisch erscheint.**
- **Profiling und Assessment als Verfahren der Feststellung besonderer Förderbedarfe machen nur Sinn, wenn die entsprechenden Förderangebote, die z.B. von Maßnahmeträgern bereitgehalten werden, hinreichend flexibel zum Einsatz kommen können. Das bedeutet, dass ein „Trägermanagement“ entwickelt werden müsste, um Beratungsergebnisse in geeignete „Förderketten“ umzusetzen. Ein solches „Trägermanagement“ ist jedoch – wie eine aktuelle Untersuchung von Arbeitsämtern zeigt – nur in Ausnahmefällen existent. Demgegenüber dominiert die „Konstellation von stabilen Trägermärkten bei gleichzeitigen Schwierigkeiten, die nötigen Teilnehmerkapazitäten für die Bestückung mit geeigneten Teilnehmern zu erreichen“ (vgl. Mosley/ Schütz/ Schmid 2002:15).**

Die Weiterentwicklung des Förderinstrumentariums war in den letzten Jahren begleitet vom Versuch einer strukturellen Reform der Organisation der Arbeitsverwaltung durch die Formulierung und Umsetzung des Organisationskonzepts „Arbeitsamt 2000“, das die dezentrale Erbringung von Dienstleistungen und die Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik betont.

Grundgedanke der Dienstleistungsorientierung ist dabei neben der räumlichen Dezentralisierung (Filialisierung der 184 Arbeitsämter, Ausbau der bislang 640 Nebenstellen) die Integration der bisher getrennten Bereiche Arbeitsvermittlung, Arbeitsberatung und Leistungsgewährung. Damit soll der Gedanke einer Neuorganisation verwaltungsmäßiger Zuständigkeitsverteilungen weg von der Sachorientierung hin zur Kundenorientierung realisiert werden. Die zitierte Studie von Mosley, Schütz und Schmid kommt für das Jahr 2002 aber zu einer eher skeptischen Einschätzung: „In den meisten der von uns besuchten Ämtern gibt es erhebliche Schwierigkeiten, den geforderten Ansprüchen der verzahnten Arbeiten befriedigend nachzukommen und gerecht zu werden, die faktisch eine Überforderung für Teile der betroffenen Mitarbeiterschaft bedeuten. Personelle Unterbesetzung, Personalausfälle und -fluktuation erschweren die Einarbeitung in die Verzahnung. „Lagerkonflikte“, zwischen den Mitarbeitern der alten Abteilungen sind in einigen Ämtern stark ausgeprägt. In den meisten Ämtern zeigt sich zudem eine Tendenz zur alten Spartenarbeitsteilung, überwiegend aus pragmatischen Gründen.“ (Mosley/ Schütz/ Schmid 2002: 17).

Um die Effektivität und Effizienz der Arbeitsverwaltung zu erhöhen, hat auch das SGB III mit einer Reihe von Regelungen (insbesondere die §§ 3, 7, 9-11 und 371) die dezentralen Handlungsmöglichkeiten der Arbeitsämter erweitert. Diese sind jetzt vorrangig zuständig (§ 9 SGB III) und haben Budgetverantwortung (Übertragbarkeit von Ausgaberechten). Durch die Zusammenfassung der verschiedenen Ermessensleistungen zu einem Eingliederungstitel erweitert das SGB III die Gestaltungsspielräume der Arbeitsämter im Hinblick auf lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, womit der Grundsatz der ortsnahen Leistungserbringung zum Ausdruck gebracht wird. Am stärksten kommt die Orientierung an regionaler Entscheidungskompetenz im Instrument der „freien Förderung“ zum Ausdruck: bis zu 10% der Mittel für Ermessensleistungen können für eigenständig konzipierte, auf die lokalen Problemlagen zugeschnittene Leistungen aufgewandt werden. Vom individuellen, auf den einzelnen Arbeitnehmer bezogenen Ansatz der aktiven Arbeitsförderung und dessen Ausrichtung auf die Zielsetzung „Eingliederung“ soll dabei nicht abgewichen werden.

Trotz dieser gesetzlichen Regelungen und des Reformvorhabens „Arbeitsamt 2000“ „sind die Spielräume für eigenständige Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik in den Arbeitsämtern (faktisch) jedoch relativ klein (...). In den Arbeitsämtern sind vor allem die gesetzlichen und verfahrenstechnischen Regelungen und Vorschriften dominant und handlungsprägend. Dies schließt die Umsetzung organisationsinterner Vorgaben, unter anderem im Zusammenhang mit dem Arbeitsamt

¹⁰Im Bundesdurchschnitt liegt die Relation von Arbeitsvermittler oder -vermittlerin zu Vermittlungsfällen bei 1:331, in einer Spannweite zwischen 1:580 (Kassel) und 1:269 (Nagold); vgl. Mosley/ Schütz/ Schmid 2002: 4

2000 ein. Das hohe Maß an Pflichtaufgaben und vorgeschriebenen Verfahrensabläufen schränkt die Handlungsfreiräume für die Arbeitsämter sehr ein. (...) Die Planstellenstruktur ist vorgegeben, die Anzahl der Stellen basiert auf der zentral gesteuerten Personalbemessung.“ (Mosley/ Schütz/ Schmidt 2002: 22f.).

Damit bewegen sich die Arbeitsämter in einem strukturellen Widerspruch. Die Dominanz des Zieles „Eingliederung“ beinhaltet – wie erwähnt – eine prozentuale Berücksichtigung von „Problemgruppen“ des Arbeitsmarktes, wie Langzeitarbeitslose, ältere Arbeitnehmer und Berufsrückkehrerinnen, in den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Sowohl diese Zielorientierung wie die Vorgabe des individuellen Ansatzes bringt diese in engen Kontakt zu den anderen Akteuren auf den lokalen Arbeitsmärkten wie Beschäftigungsträger und die Sozialhilfeträger und macht eine flexible Politik der Kooperation erforderlich. Andererseits reichen die Handlungsspielräume vielerorts offensichtlich nicht aus, um über den Abschluss formaler Kooperationsvereinbarungen hinaus mit den Sozialämtern gemeinsam Strategien für die lokale Arbeitsmarktpolitik zu entwickeln. So stecken viele Arbeitsämter in der Zwickmühle, durch die gesetzlichen Vorgaben, die eine Erweiterung der Entscheidungskompetenz bringen, einem Handlungsdruck ausgesetzt zu sein, gleichzeitig aber nicht über die ausreichenden Instrumente und Mittel zu verfügen, um tatsächlich kooperativ handeln zu können. Die jährlich zu publizierende Eingliederungsbilanz, eigentlich als wichtiges Instrument zur Förderung der Übernahme von Verantwortung und Gegenstück zum Eingliederungshaushalt gedacht, erweist sich hier als „zweischneidiges Schwert“: Da sie fast ausschließlich auf „Vermittlung“ abhebt, verstärkt sie die Konkurrenz unter den Ämtern und die Orientierung auf den ersten Arbeitsmarkt mit den bekannten Selektions- und Creaming-Effekten.

3.3 Entwicklungen im Bereich der Sozialhilfeträger

Seit Mitte der Achtziger Jahre sahen sich die Kommunen als Sozialhilfeträger durch die Zunahme von arbeitslosigkeitsbedingter Sozialhilfebedürftigkeit mit der Notwendigkeit konfrontiert, eigene arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Initiativen zu entwickeln. Inzwischen sind die Sozialhilfeträger fast flächendeckend darin aktiv, das Instrument der „Hilfe zur Arbeit“ nach dem BSHG zu nutzen, um eine Integration arbeitsloser Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger in den Arbeitsmarkt zu realisieren. vielerorts wurden zu diesem Zweck von den Kommunen oder unter kommunaler Beteiligung und Unterstützung Beschäftigungsträger in eigener Rechtsform gegründet, um gegenüber den Starrheiten der

Kameralistik eine gewisse Flexibilität zu gewinnen und den Bereich kommunaler Beschäftigungsförderung, der immer speziellere Kompetenzen erforderte, zu professionalisieren. Hierdurch entstanden neue Organisationsmodelle (Beschäftigungsgesellschaften, teilweise eigene „Ämter für Beschäftigungsförderung“ o.ä.). In der Vergangenheit konzentrierten sich diese Träger meist darauf, unter Berücksichtigung unterschiedlichster „Fördertöpfe“ Maßnahmen für verschiedene Zielgruppen zu entwickeln und dann entsprechend nach geeigneten Personen zu suchen, um die Maßnahmen zu besetzen. Damit konstituierte sich – gemeinsam mit und parallel zu den Aktivitäten der Bundesanstalt für Arbeit (z.B. in Form von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) – ein „zweiter Arbeitsmarkt“, in dem die Kommunen – im Unterschied zur „aktiven Arbeitsmarktpolitik“ der Arbeitsverwaltung – nicht selten Beschäftigung und/oder Qualifizierung mit sozialpädagogischer Hilfe kombinierten.

Die finanzielle Dimension des „zweiten Arbeitsmarktes“ bewegte seit Ende der Neunziger Jahre viele Kommunen, verstärkt darauf zu setzen, Sozialhilfeempfänger direkt in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Hintergrund war der (zumindest vordergründige) Erfolg von Vermittlungsunternehmen wie der Firma Maatwerk, die nach Erfolg bezahlt werden und den Beweis zu erbringen schienen, dass die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt effizienter sein kann als kostenaufwendige Maßnahmen der Qualifizierung und der Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt. Die Direktvermittlung hebt weit stärker als herkömmliche Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes auf das individuelle „Profil“ des jeweiligen Sozialhilfebeziehenden ab, denn mit der „Passgenauigkeit“ steht und fällt der Erfolg der Vermittlung.

Seither gewinnen Konzepte, die auf eine individuell ausgerichtete „Aktivierung“ von Hilfeempfängerinnen und -empfängern setzen, um sie an den ersten Arbeitsmarkt heran zu führen und möglichst dauerhaft zu (re-)integrieren, in den Diskussionen um innovative Beschäftigungspolitik eine enorme Popularität. Hier besteht eine Analogie zu den Entwicklungen in der Politik der Arbeitsverwaltung (vgl. Kapitel 3.2).

Mit der Diskussion um eine bessere Verzahnung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wurden die vielen praktischen Initiativen auf eine neue, programmatische Ebene gehoben. Denn die Verzahnung wird nicht alleine aus Gründen verwaltungsmäßiger Effektivierung gefordert, sondern gerade deshalb, um Instrumente zu bündeln und zu optimieren, die Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfeempfängerinnen und -empfänger (und damit – so wird häufig unterstellt – „die Langzeitarbeitslosen“) in ihren Bemühungen zu unterstützen, eine Beschäftigung zu finden. Damit wird auch in der Bundesrepublik die

„Aktivierung“ der genannten Zielgruppen zum Leitbild der Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik. Auch die im Jahre 2001 erneut aufgeflackerten Debatten um eine Reform der Sozialhilfe orientierten sich an diesem Leitbild. So setzt auch die Regierungskoalition auf „Fördern und Fordern“ als Rezept gegen die (vermeintliche) Dauer-Arbeitslosigkeit von Sozialhilfebezieherinnen und -bezieher. In einem Antrag „Fördern und Fordern – Sozialhilfe modern gestalten“ (BT-Drucksache 14/7293) formuliert sie ausdrücklich, durch eine Stärkung der Dienstleistungselemente in der Sozialhilfe (endlich) das umsetzen zu wollen, was von jeher eine der grundlegenden Intentionen des BSHG ist: Hilfe zur Selbsthilfe. Wie breit der Konsens im Hinblick auf die Notwendigkeit von „Aktivierung“ zwischen den Parteien ist, zeigt auch der Beschluss der Konferenz der Arbeits- und Sozialminister der Bundesländer (ASMK) vom 7./8.11.2001. Er stellt heraus „dass die zukünftige sozialpolitische Aufgabenstellung des Staates einschließlich der Verantwortung für die existentielle Absicherung im Rahmen der Sozialhilfe neu definiert werden muss“. Dies soll durch eine Verstärkung der aktivierenden Hilfen gegenüber den „passiven Leistungen“ und die Übernahme von „Verantwortung für den Erfolg der Hilfe“ durch die Hilfeberechtigten geschehen.

Die Diskussion um die „Aktivierung“ der Empfängerinnen und Empfänger von Sozialleistungen leidet jedoch – nicht nur in Deutschland – darunter, dass die Ausgangssituation empirisch wenig durchleuchtet ist, und dann häufig ad-hoc-Annahmen dazu dienen, teilweise weitreichende Maßnahmen und Angebote einzuleiten und zu begründen. Bereits der Begriff „Aktivierung“ unterstellt, dass es sich bei der Zielpopulation um „passive“ Personen handelt, die durch entsprechende Hilfeangebote erst aktiviert werden müssen. Dies mag für bestimmte Gruppen von Leistungsberechtigten zutreffen, ist aber als generelle Aussage über arbeitsfähige Leistungsempfängerinnen und -empfänger bislang nicht empirisch belegt – im Gegenteil: Englische Untersuchungen zeigen einen hohen Aktivitätsgrad von Empfängern öffentlicher Fürsorgeleistungen – der leider verpufft, da Arbeitsangebote fehlen (vgl. Bottomley /McKay/ Walker 1997, Walker 2001). Damit spricht einiges für einen weit gefassten Begriff der Aktivierung, der nicht nur die Adressaten der Hilfe, sondern auch die Hilfeinstanzen selbst einbezieht. „Aktiviert“ werden müssen nicht nur (oder vielleicht auch – siehe die oben zitierte Studie – erst in zweiter Linie) die Hilfeempfänger, sondern vor allem die Verwaltung. Ziel ist dann nicht alleine die Sicherung der „Beschäftigungsfähigkeit“, sondern gleichzeitig die Optimierung der Beschäftigungs- bzw. Eingliederungsbedingungen.

Insgesamt bedeutet dies, dass „aktivierende In-

strumente“ zumindest zielgruppenspezifisch, besser und konsequenter aber individuell ausgelegt sein und vorhandene Fähigkeiten und Motivationen stützen sollten, anstatt durch eine – sachlich nicht zu rechtfertigende – pauschal restriktive Ausgestaltung abzuschrecken und Motivation zu hintertreiben. „Aktivierung“ kann also ein sinnvolles Konzept sein und vermag als „Leitbild“ zu taugen – allerdings nur dann, wenn pauschale Praktiken vermieden werden.

Die Diskussion um die Entwicklung bzw. Verstärkung „aktivierender Instrumente“ beschränkt sich weder sachlich auf die Sozialhilfe noch geografisch auf Deutschland, sondern wird seit ungefähr einem Jahrzehnt in allen Staaten der OECD mit dem Fokus geführt, „passive“ Lohnersatzleistungen für Arbeitslose durch „aktivierende“ Leistungen zu ergänzen, wenn nicht gar zu ersetzen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sind hier die „Welfare Reform“ in den USA (vgl. Kapitel 6), der „New Deal“ in Großbritannien, entsprechende Aktivitäten in Skandinavien wie – übergreifend auf der Ebene der EU – die Debatte um die Förderung von „Employability“ zu nennen (vgl. Weinert u.a. 2001).

Allerdings sind die Reformbestrebungen in Deutschland stark an der unmittelbaren Praxis orientiert und reflektieren nur in Ausnahmefällen internationale Debatten oder Erfahrungen. Eine Ausnahme ist – wie erwähnt – die Rezeption des „Maatwerk“- Ansatzes im Feld der „Hilfe zur Arbeit“. Durch Aktivitäten, die sich an diesem Ansatz orientieren, wurde das Interesse vieler Sozialhilfeträger darauf gelenkt, Dienstleistungsangebote auszubauen, die darauf abzielen, die Stärken von Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfängern herauszufinden, für eine Strategie der Verselbstständigung durch Arbeit zu nutzen und damit letztlich Fallzahlen zu reduzieren. Vollends zum Thema der Sozialhilfe wurden die ursprünglich nur im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ diskutierten Instrumente einer „passgenauen Hilfe“, als der Fachdiskurs um effektive Arbeitsmarktintegration die Perspektive eröffnete, durch gezielte „Erstberatung“ Sozialhilfeanträge zu vermeiden und durch „Auswegberatung“ das Instrument von Förderketten zu nutzen, um auch in schwierigeren Fällen Verselbstständigungsperspektiven aufzuzeigen. Damit steht die in den letzten Jahren vielerorts etablierte Spezialisierung der kommunalen Beschäftigungsförderung wieder zur Disposition, und gleichzeitig erhält die Diskussion um eine bessere Verzahnung von Sozialhilfe und Leistungen der Arbeitsverwaltung ihre besondere Brisanz. Denn es geht dabei nicht alleine um eine Effektivierung der Strukturen lokaler Beschäftigungsförderung, sondern um eine Neugestaltung der Aufgaben des Sozialhilfeträgers mit erheblichen Folgen für Organisations-, Kooperationsstrukturen und Kompetenzprofile der Beschäftigten in der Sozialhilfe.

Die Implementation von Instrumenten einer

intensivierten Dienstleistung erfolgte allerdings bislang nur selten in systematisierter, Vergleichende erlaubender Weise. Vielmehr sind eine Vielzahl von Programmen und Projekten des „verborgenen Umbaus“ (Leisering/Hilkert 2001) festzustellen, die unter der Maßgabe der Zielsetzung einer Ausgabenreduktion auf die Etablierung „passgenauer Hilfen“ setzen und dafür unterschiedlichste Praktiken entwickeln, um spezifische Problemlagen auch „schwieriger“ Klientel zu erkennen und gezielte Hilfeangebote zu konstruieren.

Zur Erreichung des Ziels der „Verselbständigung“ wurde mit verschiedenen Instrumenten operiert, die an Handlungsformen aus dem Bereich der Sozialarbeit anknüpfen: „Beratung“, „Hilfeplanung“ und auch die Steuerung von Leistungen Dritter. Diese Handlungsformen können als in ihrer Handlungslogik unterschiedene, zielgerichtete und institutionalisierte Prozesse der Interaktion zwischen Helfern/Beratern und Hilfesuchenden/Ratsuchenden betrachtet werden (vgl. MASQT 2000b). Sie weisen eine je eigenständige „Logik“ auf, welche die Interaktionen der beteiligten Personen zumindest partiell steuert. Gleichzeitig werden diese Handlungsformen häufig miteinander verknüpft, was bestimmte Konstellationen wie z.B. das „Case Management“ als komplexe Interaktionskonstellation hervorbringt (vgl. Kapitel 5.2). Insofern kann der Begriff des „Case Management“ als der umfassendste gelten, auch wenn verschiedene Träger ihre am Case Management angelehnte Praxis mit anderen Begriffen belegen wie z.B. „Ausstiegsberatung“ oder „Fallmanagement“.

Die skizzierten Veränderungen in der Sozialhilfe werfen einige systematische Fragen auf, die – aus der Perspektive des Sozialhilferechts – auch auf weitergehende Reformen wie die Bildung von Job Centern und die Verschmelzung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe Anwendung finden können.

Grundsätzlich ist zu klären, wie tiefgreifend der „verborgene Umbau“ in den Sozialämtern im Hinblick auf die Implementierung „aktivierender“ Instrumente tatsächlich ist. Handelt es sich um die Einführung neuer Methoden des Umgangs mit Klienten, bzw. um eine Verstärkung der Intentionen und Praktiken, die der Sozialhilfegewährung nach dem Willen des Gesetzgebers schon immer inhärent sein sollten (vgl. die „persönliche Hilfe“ nach dem § 8 des BSHG)? Wenn es um mehr geht – und dies sei zunächst unterstellt – stellt sich die Frage nach der „Reformtiefe“, d.h. der Reichweite der intendierten und realisierten Reformvorhaben. Bei der Differenzierung dieser allgemein formulierten Forschungsfrage sind Versuche hilfreich, staatliches Handeln mehrdimensional zu beschreiben und in seiner komplexen Dynamik zu erfassen. Einen solchen Entwurf hat Hall (nach Gebhardt 1998) vorgelegt, dessen Kategorien von Gebhardt (1998) und Jacobs (2001) genutzt wurden, um die

amerikanische bzw. deutsche Sozialhilfereform zu analysieren.

Hall identifiziert in seinem Modell drei Variablen staatlicher Politik, die auf drei unterschiedlichen Ebenen angesiedelt sind: (1) die „technischen“ Instrumente, wobei hierunter auch nicht-technische soziale Handlungsformen wie „Beratung“ zu fassen sind; (2) deren systematische Anordnung, Einbettung und Verknüpfung in organisationalen und institutionellen „Settings“ und (3) die übergreifenden Ziele und Paradigmen.

Wendet man diese Unterscheidung auf den Gegenstand sozialhilferechtlicher Reformen an, die nicht bewusst „zentral“ geplant wurden, sondern sich – getragen vom entsprechenden Pragmatismus – in breiter Vielfalt „vollzogen“ haben, ist eine terminologische Korrektur erforderlich. Man kann nämlich nicht davon ausgehen, dass im Prozess administrativer Reformen stets zunächst Ziele formuliert, dann Programme entworfen und zuletzt Instrumente entwickelt werden. Die Einführung neuer Elemente in die Verwaltungspraxis vollzieht sich vielmehr in einem komplexen Zusammenspiel von lokalen je besonderen Handlungsanforderungen und Problemkonstellationen einerseits, dem Rekurs auf übergreifende Debatten, Diskurse und praktische Lösungsansätze andererseits. Reformen verlaufen weit weniger planvoll als im Modell von Hall unterstellt, sondern vollziehen sich eher rekursiv als Prozess der gegenseitigen Beeinflussung der genannten drei Ebenen:

- **der Ebene der paradigmatischen Diskurse (a) über allgemeine Politikziele und Staatsaufgaben, auf der neben Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern auch Politik und Medien agieren;**
- **der Ebene der institutionellen Programme (b): In deren Kontext werden vorhandene Instrumente kombiniert oder neue Instrumente entworfen; gleichzeitig können neue Instrumente Programme implizit modifizieren;**
- **die Ebene der „Instrumente“ (c), im Falle personenbezogener sozialer Dienstleistungen konkreter Interaktionen zwischen kollektiven und personalen Akteuren, z.B. Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern. Diese werden im Rahmen von Programmen und Institutionen realisiert, sind insofern „Instrument“ staatlichen Handelns, haben aber ihr Eigenleben, wie die sozialwissenschaftliche Erforschung von Verwaltungspraxis hinreichend nachgewiesen hat.**

Die Ebene der Paradigmen

Diskurse und die in ihnen verwendeten Begriffe haben eine politische Orientierungsfunktion, die über den Bereich der „Politik“ hinausweist. Mit ihnen werden gesellschaftliche Regeln und

Institutionen bestätigt oder hinterfragt und auf diese Weise erhalten sozialpolitische Diskurse eine Bedeutung auch für die beiden anderen Ebenen. Einerseits beziehen sie sich – positiv oder negativ – auf den Status Quo von Institutionen oder gesetzlichen Regelungen, sind also durch „institutionelle Strukturen“ geprägt. Gleichzeitig können sie aber auch verändernd auf diese Strukturen einwirken, wenn sie Denken und Handeln politischer Akteurinnen und Akteure beeinflussen, und ragen in die konkrete Interaktion zwischen Personen hinein. Diese Beeinflussung geschieht z.B. über die Ausbildung und situative Aktivierung von „Core Beliefs“, grundlegenden Wertorientierungen, Menschenbildern und Überzeugungen, z.B. über das Verhältnis von Rechtsstaat und Sozialstaat, über Subsidiarität, den Markt etc. Diese „Core beliefs“ wirken auch auf die Instrumentenebene, denn sie „strukturieren sowohl das Denken als auch das Handeln der Akteure, und sie sind darin nicht weniger wirksam als manifeste institutionelle Strukturen. (...) Ihre Wirkung kann verblassen, wenn sich Opportunitätsstrukturen und ihre Wahrnehmung durch die Akteure verändern.“ (Heinelt/Weck 1998: 200)

Der Diskurs über die Aufgaben des Wohlfahrtsstaates ist durchaus geeignet, solche „Core beliefs“ auszubilden bzw. zu verändern, berührt er doch grundlegende Auffassungen über das Verhältnis von Staat und Bürgern und reicht somit von der Ebene politischer Debatten bis hin zu Fragen alltäglicher Lebensführung.

Die Debatten um eine Reform der Sozialhilfe und die „Verzahnung“ von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zeigen immer schärfer eine paradigmatische Ausrichtung. Die – grundgesetzlich verankerte – Ausrichtung der Sozialhilfe an ihrer Aufgabe, ein Leben zu sichern, das der Würde des Menschen entspricht und Hilfe zur Selbsthilfe darstellt, kennt kein direktes reziprokes Verhältnis von Leistung und Gegenleistung. Nach dem Willen des Gesetzgebers und der laufenden Rechtsprechung sind die Gründe der Hilfebedürftigkeit nicht maßgebend für die Hilfgewährung selbst. Der Slogan des „Fördern und Fordern“ könnte – je nach praktischer Realisierung – hier Veränderungen einleiten, etwa das Prinzip der „Gegenleistung“ der Hilfeempfängerinnen und -empfänger als neues Modell der Hilfgewährung etablieren. Der Beschluss der 77. Arbeits- und Sozialministerkonferenz vom 26.10.2000 könnte hier ein erstes Indiz darstellen: „Sozialhilfe als Dienstleistung darf die effiziente Abwicklung von Zahlungsvorgängen nicht als Kerngeschäft betrachten, sondern muss vorrangig Hilfeempfänger vor allem befähigen, ein Leben ohne Sozialhilfe zu führen. Das setzt voraus, dass diesem Hilfsanspruch rechtlich und tatsächlich die Mitwirkungspflicht der Hilfeempfänger gleichgewichtig gegenüber steht. Sozialhilfe sollte in diesem Sinne so weit wie möglich zu einer

Leistungsbeziehung auf Gegenseitigkeit ausgestaltet werden.“

Die Ebene institutioneller Programme

„Institutionen dienen der herrschaftlichen Konstituierung und Regulierung aufgetrennter sozialer Lebenszusammenhänge; sie repräsentieren die herrschenden Dogmen“ (Türk 1997: 155). Sie bilden Sinn- und Kommunikationszusammenhänge, haben also eine symbolische, und erst in zweiter Linie eine materielle Grundstruktur. Ihre symbolische Bedeutung konstituiert sich im Zusammenspiel mit der Ebene der Diskurse, z.B. in der Verfestigung von „core beliefs“, ihre „Materialität“ erhalten Institutionen häufig durch Organisationen, in denen kooperative Zusammenhänge in bestimmte Formen „gegossen“ werden (z.B. formale Hierarchien). Die Logik dieser Organisationen, die sie zu „kollektiven Akteuren“ werden lässt, prägt die Form der Kooperation zwischen Personen und strahlt damit auch aus auf deren Alltag, auf die Handlungsebene.

Auf diese Weise werden einzelne „Instrumente“/„Handlungsformen“ in einen weiteren Kontext eingebettet und mit anderen Instrumenten/Handlungsformen kombiniert. Es konstituiert sich eine „institutionelle Logik“, welche die Logik der einzelnen Instrumente überformt. Elemente des institutionellen Kontextes bzw. der Organisation, die konkretes subjektives Handeln beeinflussen, könnten sein:

- **die Formalstruktur der Organisationen;**
- **die Finanzierungsstruktur;**
- **die Definition des Problems (Kategorien) und der Zielgruppen durch gesetzliche Regelungen bzw. organisationale Praxis;**
- **die Logik des Hilfsangebots (wie kommen Entscheidungen zustande, welche Hilfen werden wie angeboten, welche Voraussetzungen sind an die Hilfen geknüpft, welche „Abtrennungen“ vom Alltag gibt es);**
- **Beteiligte Organisationen und deren Aufgaben (vgl. Logik) sowie Einbindung in den Gesamtprozess (Stichwort Vernetzung, Abhängigkeit durch Finanzierung oder Weisung);**
- **die Formung der Adressaten (implizites Menschenbild: Welche Lebensbereiche sind erfasst?)**
- **Verhaltensanforderungen an die Adressaten (in welcher Hinsicht und auf welche Weise sollen sich die Adressaten verändern);**
- **Erfolgskriterien (legitimatorische Referenzen);**
- **die Struktur der Datenerfassung und Datenverwendung;**
- **die „Trägerlandschaft“; Dualismus: Zentralisation – regionale Implementation.**

Diese einzelnen Faktoren bilden gemeinsam das „Setting“ für konkrete Interaktionen und konkretisieren den „Erbringungskontext“ sozialer Dienstleistungen auf eine reale Interaktionssituation hin. Sie stellen Elemente eines „Arbeitsbündnisses“ dar, das erst in der Interaktion zwischen Beraterin bzw. Berater und Rat Suchendem konkret geschlossen wird. Mit dem „Setting“ wird ein „Möglichkeitsraum“ von Arrangements eröffnet, in dem die konkrete Interaktion stattfindet, durch den sie aber nicht abschließend determiniert wird. Das konkrete Handeln kann immer noch anders verlaufen, die Ko-Produktion kann verfehlt werden, Arbeitsbündnisse können scheitern.

Die Ebene der Instrumente / institutionalisierter Interaktionen

Die „Core beliefs“ als Orientierungen von personalen Akteuren und Institutionen wirken ebenso wie institutionelle und organisationale Strukturen auf die dritte Ebene, die Ebene konkreter Interaktionen zwischen professionellen Akteuren und den Adressaten ihrer Leistungen. Diese Leistungen sind „Instrumente“ staatlichen Handelns, aber gleichzeitig – von der Handlungsebene her betrachtet – in den meisten Fällen Interaktionen, die über ein „Arbeitsbündnis“ vermittelt werden, das konkrete Personen als Grundlage ihrer Interaktion eingehen – oder auch nicht. Dieses Handeln ist als „Ko-Produktion“ zu begreifen, die auf die Organisation zurückwirkt und den institutionellen Kontext zu modifizieren vermag, wenn es nämlich gelingt, das normative Regelwerk zu verändern oder über geänderte organisationale Praktiken zu unterlaufen.

Gelingende Ko-Produktion bedeutet zuvorderst ein settinggebundenes „Aushandeln“ dessen, was geschehen soll, eine Festlegung der Regeln, die in der je spezifischen Interaktionssituation gelten sollen. Damit wird zwischen professionellen Helfern und Klientinnen und Klienten ein „Arbeitsbündnis“ hergestellt, das Vorannahmen, Erwartungen und auch organisationale Regeln zum Inhalt hat, aber dennoch ein je spezifisches Arbeitsbündnis zwischen konkret interagierenden Personen darstellt, dessen „Gelingen“ und Dauerhaftigkeit sich erst in einem Interaktionsprozess erweisen muss.

Inhalt dieses „Arbeitsbündnisses“ ist es, den Abgleich von Perspektiven zu ermöglichen: „Interaktion geschieht in einem Spiel von gegenseitigen Erwartungen, die daher rühren, wie beide Beteiligten die Situation verstehen: in Analogie zu biografisch früher erfahrenen, nach den Regeln von emotional wichtigen Modell-Situationen. Diese Regeln, die also vom organisatorischen, institutionellen und sonst gesellschaftlichen Rahmen der Interaktion und von den Beteiligten vorgegeben, vorausgesetzt und ausgehandelt werden, kann man als „Arbeitsbündnis,,

zusammenfassen.“ (Steinert 1998: 58ff.)

Personenbezogene Dienstleistungen weisen somit eine spezifische „Instrumentenlogik“ auf: Produktion und Konsumtion der Leistung fallen zusammen (uno-actu-Prinzip); sie sind nicht speicherbar, stellen auch kein „Produkt“ im materiellen Sinne, sondern stets einen Prozess dar. Die Qualität der Dienstleistung hängt deshalb in hohem Maße von der Interaktion zwischen „Leistungsanbietern“ und „Kundinnen“ bzw. „Kunden“ ab, die „Wirkungen“ der Dienstleistung lassen sich nicht eindeutig dem Leistungsprozess selbst zuordnen, sondern können stark von der Person des Adressaten beeinflusst sein.

Das Ergebnis der Leistung ist damit im hohen Maße bedingt durch die Kooperationsfähigkeit und Kooperationswilligkeit der Adressaten der Dienstleistung; Konsumenten sind nicht nur „Nachfrager“ im Sinne eines „externen Faktors“, sondern gleichzeitig Teil des Produktionsprozesses der Leistung. „Input und Kooperation/Nicht-Kooperation von seiten des Konsumenten beeinflussen die Qualität der Gesamtleistung, bzw. sie wird überhaupt erst zu einer Leistung durch die Zusammenarbeit.“ (Oppen 1995: 22) Die „Kundin“ bzw. der „Kunde“ ist somit „Ko-Produzent“, ohne dessen Beteiligung vielleicht ein Leistungsangebot, aber keine Leistung zustande kommt. Das bedeutet, dass das „persönliche“ Verhältnis zwischen Produzent und Kundin bzw. Kunde elementarer Bestandteil der Leistung und vor allem der Qualität der Leistung ist.

Obwohl die soziale Dienstleistung „Sozialhilfe“ auch der Allgemeinheit als Adressatin verpflichtet ist, so bleibt sie doch gleichzeitig an die Regeln der Dienstleistungsproduktion gebunden. Und die konstitutive Regel der Erbringung von personenbezogenen Dienstleistungen ist eben die, dass Dienstleistungen nicht einseitig erbracht werden können, sondern stets Prozesse der Ko-Produktion sind.

Aus der Logik der „Ko-Produktion“ kann unschwer die These gewonnen werden, dass ein „Umbau“ der Sozialhilfe, der auf die Verstärkung von Dienstleistungselementen zielt und deshalb in besonderem Maße auf Ko-Produktion zielt, erhebliche Auswirkungen auf die anderen hier genannten Ebenen, insbesondere die der institutionellen Ausgestaltung haben wird. Oder aber der andere Fall trifft zu: Eine verfestigte institutionelle Struktur verhindert die Entfaltung der Potenziale, die in den Handlungsformen stecken. Was letztendlich zutrifft, kann sich nur empirischer Forschung erschließen.

Von der „Reformtiefe“ hängt die Breite der Umgestaltung der Verwaltungsstrukturen ab. Offenkundig macht es einen Unterschied, ob tradierte Arbeitsabläufe in den Sozialämtern durch zusätzliche Beratungsaktivitäten „angereichert“ werden oder ob den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Entscheidungskompetenzen nicht

nur im Hinblick auf ihre Klientel, sondern auch im Hinblick auf die Steuerung von Leistungen Dritter (Arbeitsverwaltung, Beschäftigungsträger, Wohlfahrtsverbände) zugestanden werden. Und ein paradigmatischer Wechsel würde mit den politischen und rechtlichen auch die organisatorischen Grundstrukturen unseres Sozialstaates verändern.

3.4 Fazit

Sowohl die Arbeitsverwaltung wie auch die Sozialhilfeträger haben in den letzten Jahren eine Entwicklung vollzogen, die deutliche strukturelle Parallelen aufweist:

- **Es existiert ein Primat der Vermittlung/Eingliederung in den Arbeitsmarkt vor passiver Leistungsgewährung, aber auch vor Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes;**
- **Kooperationsbeziehungen zu den verschiedenen Akteuren auf den lokalen Arbeitsmärkten wurden konkret ausgestaltet;**
- **Komplexe binnenorganisatorische Umstrukturierungs- und Neugewinnungsvorhaben wurden in Angriff genommen;**
- **Controlling- und Evaluationsinstrumente zur Maßnahmensteuerung wurden entwickelt.**

Die Vorschläge der Kommission zur Bildung von „JobCentern“ setzen somit an Entwicklungen der Praxis an, die mit diesem Vorhaben systematisiert, verallgemeinert und optimiert werden könnten. Wichtig ist allerdings, die in den Kapiteln 3.2 und 3.3 skizzierten kritischen Aspekte ernst zu nehmen und darüber hinaus auch die Divergenzen zu beachten, die auftreten, wenn man Arbeitsverwaltungen und Träger der Sozialhilfe parallel betrachtet:

3.4.1 Direktvermittlung – „Königsweg“ oder „Mogelpackung“?

Sowohl die Arbeitsverwaltung wie die Sozialhilfeträger haben – wie gezeigt – in den letzten Jahren ihre Strategien geändert und setzen bevorzugt auf „Direktvermittlung“ in den ersten Arbeitsmarkt statt auf den Auf- und Ausbau eines „zweiten Arbeitsmarktes“. Vor dem Hintergrund entsprechender Entwicklungen auf der Ebene der EU haben beide Akteure demzufolge nicht nur programmatisch, sondern auch auf der instrumentellen Ebene Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten verstärkt. Diese Strategie, die in den USA – zumindest vordergründig (vgl. Kapitel 6) – erfolgreich war, setzt allerdings voraus, dass tatsächlich hinreichend Arbeitsplätze vorhanden sind, auf die hin beraten und vermittelt werden kann, unterstellt also, dass Arbeitslosigkeit vorrangig als „mismatch-Problem“ betrachtet wer-

den kann, das durch die Aktivierung und Flexibilisierung des Angebots an Arbeitskräften zu lösen ist.

Für die Situation in der Bundesrepublik ist jedoch – zumindest für einen Teil der regionalen Arbeitsmärkte – die Triftigkeit dieser Strategie zu hinterfragen. So standen 2002 bundesweit den ca. 4 Millionen Arbeitslosen gesamtwirtschaftlich 1,16 Millionen offene Stellen gegenüber, von denen jedoch im Westen nur 37% und im Osten nur 44% den Arbeitsämtern gemeldet wurden. Auch eine effektivere Vermittlung würde diese Relation nicht verändern, allerhöchstens die Rotationsgeschwindigkeit von Beschäftigten in Arbeitslose und zurück erhöhen. Nun ist diese Betrachtung zu grobschlächtig, weil sie die erheblichen regionalen Differenzen auf den Arbeitsmärkten unterschlägt. Grundsätzlich muss aber bei der Diskussion um die Vor- und Nachteile von „Direktvermittlung“ und Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes die unterschiedliche implizite „Arbeitsmarkttheorie“ der beiden Ansätze der „Hilfe zur Arbeit“ und ihre Angemessenheit angesichts der jeweiligen regionalen Beschäftigungssituation beachtet werden. Der Aufbau von Beschäftigungsgesellschaften begründet(e) sich aus der Überlegung, dass der erste Arbeitsmarkt für bestimmte Personengruppen keine hinreichende Beschäftigung sichern kann und deshalb durch einen „zweiten Arbeitsmarkt“ ergänzt werden muss. Demgegenüber unterliegt dem Konzept der „Direktvermittlung“ die Vorstellung, dass Arbeitslosigkeit vorwiegend auf dem „mismatch“ zwischen Arbeitsplatzangebot und den nachfragenden Personen beruht und dass dieses „mismatch“ durch geeignete Maßnahmen ausgeglichen werden kann. Diese Unterstellung kann sich teilweise auf empirische Beobachtungen stützen: Mitte der Neunziger Jahre waren ganze 30% der neu eingestellten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten vorher arbeitslos. Dies hing mit einer Reihe von Gründen zusammen, z.B. einer Schere zwischen geforderten und vorhandenen Qualifikationen, aber auch mit Vorurteilen von Unternehmen gegenüber Langzeitarbeitslosen. Es gab also Stellen, sie wurden aber nicht mit Arbeitslosen besetzt. Hier verspricht Direktvermittlung Abhilfe, gerade wenn sie gekoppelt ist mit Hilfeangeboten und Qualifikationsmaßnahmen, um die Benachteiligung von langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern auszugleichen. Beide „Arbeitsmarkttheorien“ reflektieren unterschiedliche regionale und branchenspezifische Arbeitsmarktconstellations. Die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik hat eine Ursache darin, dass die über einen längeren Zeitraum hinweg zu beobachtende Zunahme der Beschäftigung nicht Schritt hielt mit der Zunahme der Erwerbsbevölkerung. Im konjunkturellen Aufschwung zeigt sich, dass ein Mangel an Arbeitskräften bestimmter Kategorien, der die

Ausschöpfung wirtschaftlicher Möglichkeiten behindert, und Unterbeschäftigung bzw. anhaltend hohe Arbeitslosigkeit gleichzeitig auftreten können. Dies trifft für einige Regionen oder Wirtschaftsbranchen der Bundesrepublik verstärkt zu. Hier könnte „Direktvermittlung“ greifen, allerdings nur dann, wenn ein Ausgleich zwischen dem geforderten und dem vorhandenen Qualifikationspotenzial der zu Vermittelnden gelingt.

Andere Regionen oder Branchen leiden jedoch unter einem absoluten Rückgang an Beschäftigung, so dass „mismatch“-Arbeitslosigkeit von struktureller Arbeitslosigkeit überlagert wird – die Benachteiligung bestimmter Personengruppen wird dadurch potenziert. Direktvermittlung verteilt dann Beschäftigung um, ohne neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Die Situation auf den regionalen Arbeitsmärkten muss also das zentrale Bewertungskriterium für unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Aktivitäten darstellen. Dies soll hier am Beispiel der „Direktvermittlung“ illustriert werden.

Wenn „mismatch“-Arbeitslosigkeit vorliegt, also die Beschäftigung insgesamt zunimmt, bestimmte Personengruppen aber arbeitslos bleiben, kann Direktvermittlung, wenn sie sich gezielt um diese Gruppen kümmert, deren Integration in den Arbeitsmarkt fördern und insgesamt positive Beschäftigungseffekte erzielen. Wenn sie allerdings unspezifisch ansetzt und keine Konzentration auf Zielgruppen beinhaltet, erzielt sie ihre „Erfolge“ über Mitnahmeeffekte. Sie unterstützt u.U. Personen, die auch ohne Hilfe Arbeit gefunden hätten. Wenn das Arbeitsplatzangebot regional oder branchenmäßig hinter der Nachfrage zurückbleibt, führt das Konzept der Direktvermittlung dagegen eher zu einer „Rotation“ von Beschäftigten als zur Ausweitung des Beschäftigungsvolumens. Hier könnten eher wirtschaftspolitische Instrumente oder – sollten diese nicht greifen – eine Ausweitung öffentlich geförderter Beschäftigung eingesetzt werden. Allerdings kann die Strategie der Direktvermittlung trotz der Rotationseffekte sozial- und arbeitsmarktpolitisch auch dann produktiv sein, wenn die mit Langzeitarbeitslosigkeit verbundenen Dequalifizierungs- und Ausgrenzungseffekte mit ihren nicht unerheblichen gesellschaftlichen und individuellen Kosten reduziert werden. Eine gezielte Mobilitätsförderung benachteiligter Gruppen verteilt als „externer Effekt“ das Arbeitslosigkeitsrisiko zwischen den verschiedenen Gruppen im Arbeitsmarkt gerechter¹¹. Dies setzt allerdings eine gezielte Ansprache von und Hilfeleistung für Personen voraus, die Probleme haben, sich ins Erwerbsleben zu integrieren, d.h. eine genaue Zielgruppendefinition sowie die Hilfeplanung für besonders Benachteiligte. Unverzichtbar dürften jedoch in diesem Fall geeignete Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes sein, um das Volumen an Beschäftig-

ungsmöglichkeiten auszudehnen, um auf diese Weise beraterische Aktivitäten bei der Herstellung und Sicherung von „Beschäftigungsfähigkeit“ zu flankieren.

3.4.2 Organisatorische und verwaltungstechnische Divergenzen

Jeder der beiden Träger weist eine spezifische sozialpolitische Verankerung, eigene Traditionen und somit auch eigene „Verwaltungskulturen“ auf. Dies äußert sich einmal in den verwaltungstechnischen Vorgängen wie Bescheiderteilung und Widerspruchsverfahren¹² wie auch in den Modi der internen Steuerung (über Verwaltungsvorschriften und Erlasse bzw. eher „weich“ durch die Vorgabe allgemeiner Leitlinien)¹³.

Daneben sind die unterschiedliche Leistungstiefe und demzufolge differierende Arbeitsbedingungen (z.B. im Hinblick auf Fallzahlen), ein möglicherweise abweichendes Verständnis von Beratung oder Hilfe- bzw. Eingliederungsplanung dann von Belang, wenn eine engere Kooperation in diesem Komplex ansetzen soll. Während in den Arbeitsämtern die Arbeits- und Berufsberater traditionell über ein komplexes professionelles Wissen in einem Spezialbereich von Beratung verfügen, das durch entsprechende Aus- und Fortbildung auch institutionell abgesichert ist, sind die Sozialhilfeträger erst seit einigen Jahren dabei, passive Leistungserbringung systematisch durch „aktivierende Beratung“ zu ergänzen. Erste Experimente in dieser Richtung zeigen, daß die Umstellung in den Aufgaben eine spezifische Erweiterung der bei den Sachbearbeiterinnen und -bearbeitern abrufbaren Qualifikationen und Kompetenzen notwendig macht.

Grundsätzlich ist zu berücksichtigen, dass derzeit alle Arbeitsämter und sehr viele Sozialämter einen Prozess der Neustrukturierung und -organisation von Aufgaben, Kompetenzen und Arbeitsvorgängen durchlaufen, der zwar gewisse Parallelen aufweist, aber in den jeweils betroffenen Organisationseinheiten teilweise erhebliche Verunsicherungen hervorruft. Was auf der Seite der Arbeitsverwaltung das „Arbeitsamt 2000“ ist, stellt auf der Seite der Sozialämter die Einführung von Instrumenten der „Neuen Steuerung“ dar.

Beide Prozesse befördern die Orientierung der betroffenen Verwaltungen und der Mitarbeiter an Zielen und eigenverantwortlichem Handeln und forcieren damit die oben skizzierte Konvergenz der beiden Sozialleistungsträger. Gleichzeitig darf nicht übersehen werden, dass ein Projekt der engen Zusammenarbeit oder gar Verschmelzung auch die mit Veränderungen immer verbundenen Irritationen verstärkt.

„Die Umverteilung betrifft jedoch im Wesentlichen das Marktsegment von Einfacharbeitsplätzen, d.h. es findet kein Ausgleich zwischen allen Gruppen von Beschäftigten statt, sondern nur innerhalb der unteren Lohngruppen.“

„Bei der Bescheiderteilung, spätestens aber im Widerspruchsverfahren wird verwaltungsintern die Spruchpraxis der zuständigen Gerichte reflektiert. Hier schlagen sich konkret die Folgen des unterschiedlichen Gerichtszugs nieder. Ein Zusammenführen der Entscheidungen zweier unterschiedlicher Sozialleistungsträger macht also eine erhebliche Erweiterung der fachlichen Kenntnisse der Sachbearbeiter, zumindest aber der Widerspruchs-sachbearbeiter notwendig – es sei denn, man trennt Beratung von Entscheidung, d.h. der für den Kontakt mit dem Leistungsempfänger zuständige Sachbearbeiter berät im „Front Office“ nur, für die Leistungsentscheidung ist aber das „Back Office“ zuständig. Auf diese Weise kann man es bei zwei separaten Entscheidungsverfahren belassen und vermeidet einige juristische Probleme. Damit wird aber das Ziel einer schnellen und kundenfreundlichen Sachbearbeitung nicht gerade gefördert.“

3.4.3 Das Fehlen gemeinsamer steuerungsrelevanter Daten als Kooperationshemmnis

Die Steuerung von Eingliederungs- oder Hilfeplänen im Einzelfall wie die fallübergreifende Steuerung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung bzw. der „Hilfe zur Arbeit“ setzt nicht nur die Klärung von Zielen und die Kooperation verschiedener Akteure voraus, sondern die Erhebung und Aufbereitung von steuerungsrelevanten Daten.

Jeder der Akteure lokaler Arbeitsmarktpolitik ermittelt bei der Erledigung seiner Aufgaben Informationen, die als prozessproduzierte Daten in Geschäftsstatistiken und amtliche Statistiken eingehen. Zugleich fragt jeder dieser Akteure für seine strategische und operative Planung Daten nach. Zählkategorien, Erhebungseinheiten (z.B. Gebietsabgrenzungen, Betrieb, Unternehmen), Merkmale und Merkmalsdefinitionen dieser Daten sind jedoch nicht abgestimmt. Datenschutzbestimmungen sowie die Datenstruktur der einzelnen Statistiken verhinderten in der Vergangenheit die Verknüpfung oder den Abgleich von Informationen aus verschiedenen Quellen.

Selbst wenn die datenschutzrechtlichen Hindernisse durch die Änderung der gesetzlichen Grundlagen aus dem Weg geräumt sind, stellen sich erhebliche strukturelle Probleme für den Aufbau einer geeigneten Steuerungsgrundlage. Die Arbeitsverwaltung hat insofern einen konzeptionellen Vorsprung vor der Sozialhilfeverwaltung, als seit Jahren Daten über arbeitslos gemeldete Personen, Bezieher von Leistungen und Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen erhoben werden und neuerdings auch miteinander verknüpft werden können. Im Zuge des Programms „Arbeitsamt 2000“ wurden die verschiedenen Datensätze der Arbeitsvermittlung, der Beratung und der Leistungsgewährung integriert und mit den Eingliederungsbilanzen eine bessere Grundlage für die organisationsinterne Steuerung und die übergreifende Evaluation von Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung geschaffen. Demgegenüber steckt die Nutzung der Geschäftsstatistik der Sozialämter für Zwecke der Steuerung oder Evaluation in den Kinderschuhen. Aufgrund des hohen Arbeitsdrucks werden in der Sozialhilfesachbearbeitung nur die Daten sorgfältig erfasst und aktualisiert, die für die Zahlbarmachung maßgeblich sind.

Gemessen an seiner lokalen politischen Bedeutung ist auch der zweite Arbeitsmarkt als Komplex, den mehrere unterschiedliche Akteure prägen, insgesamt in der Regel statistisch schlecht dokumentiert. Konsistente Erkenntnisse darüber, in welchem Umfang Maßnahmen der Ausbildungs- und Arbeitsförderung der verschiedenen Träger den Arbeitsmarkt entlasten, wie

viele Mittel dafür eingesetzt werden und in welchem Umfang sich dieser Mitteleinsatz durch erwirtschaftete Erlöse, Einsparungen bei Einkommensersatzleistungen und sozialen Dienstleistungen sowie durch Steuereinnahmen refinanziert, lassen sich aus dem Datenpuzzle der Geschäftsstatistiken verschiedener Akteure nicht exakt bestimmen. Kalkulationen der fiskalischen Wirkungen von Maßnahmen der Qualifikations- und Arbeitsförderung beruhen meist auf groben Schätzannahmen und nicht auf harten Daten.

„Hier gibt es deutliche Unterschiede zwischen Arbeitsverwaltung und Sozialhilfeträgern. Während es zur traditionellen „Kultur“ der Arbeitsämter gehört, dass die Regelungs-dichte sehr hoch ist und erst in jüngerer Zeit versucht wird, der örtlichen Ebene mehr Entscheidungsspielräume zu geben (s.o.), weisen die Sozialhilfeträger große Unterschiede im Hinblick auf den Einsatz formeller Regeln (Verwaltungsvorschriften und formelle Weisungen) auf. Gerade im Bereich der „Hilfe zur Arbeit“ dominieren – wie empirische Untersuchungen belegen – informelle Regelungen, so dass das Ermessen der Sachbearbeiter in weitaus geringerem Maße als in der Arbeitsverwaltung formell gesteuert wurde.“

Anforderungen an moderne Dienstleistungen zur Sozial- und Arbeitsmarktintegration

Wie die Skizze der Ausgangssituation zeigt, gibt es eine Reihe Konvergenzen, aber auch struktureller Unterschiede zwischen den örtlichen Leistungsträgern Arbeitsamt und Sozialamt. Für die weitere Entwicklung entscheidend ist jedoch die aktuelle parallele Zuständigkeit für einen nur grob abschätzbaren Personenkreis.

Auch die Zielbestimmung ist eine – zumindest partiell – analoge, nämlich die Eingliederung von Langzeitarbeitslosen. Es ist sinnvoll, für die Konzipierung von JobCentern von dieser Zielbestimmung auszugehen, um konzeptionelle und organisatorische Fragen hieran anzuschließen. Eine solche Vorgehensweise kann an neuere Modelle der Unternehmens- und Verwaltungsorganisation und an die Diskussion um die Steuerung von Dienstleistungsprozessen anschließen (vgl. Brülle/ Reis/ Reiss 1998).

Die Erbringung von personenbezogenen Dienstleistungen lässt sich idealtypisch in drei Phasen ausdifferenzieren (vgl. Schaubild), für die jeweils phasenspezifische Überlegungen zum Qualitätsmanagement und zum Controlling anzustellen sind: die Phase des Leistungsangebots, d.h. der Bereitstellung der personellen und sachlichen Mittel für die Leistungserbringung; die Phase des Leistungsprozesses, der dadurch gekennzeichnet ist, dass die Leistungsempfängerinnen und -empfänger mitarbeiten müssen, damit eine Leistung

überhaupt zustande kommt (z.B. bei Beratung, aber auch bei Vermittlungen etc.); die Phase der (mittel- oder gar langfristigen) „Wirkungen“, die durch die Dienstleistung ausgelöst wurden.

Sowohl Arbeitsamt wie Sozialamt erbringen komplexe Dienstleistungen. Der Dienstleistungscharakter von persönlicher Hilfe, z.B. von Beratung, aber auch von Vermittlung in Arbeit liegt unmittelbar auf der Hand. Aber auch die Gewährung materieller Leistungen ist sowohl im Rahmen des Arbeits- wie des Sozialamtes in einen Dienstleistungsprozess eingebunden, der je nach Lage des Einzelfalles oder der Arbeitsbedingungen mehr oder weniger stark ausgeprägt sein wird. Bezogen auf die hier interessierende Fragestellung der Neugestaltung der Zusammenarbeit zwischen beiden Verwaltungen bei der Eingliederung Langzeitarbeitsloser fallen im wesentlichen drei Komplexe der Leistungserbringung an, mit denen sich konzeptionelle und organisatorische Überlegungen zur Gestaltung von JobCentern befassen sollten:

Der Produktionsprozess öffentlicher Dienstleistungen

Einsatzebene
(elementare Inputfaktoren,
dispositive Inputfaktoren)

Arbeit, Kapital, Energie, Material

Transformationsebene I
(Ebene des Leistungs-
angebotes)

Output 1 = Angebot
Bereitstellung einer öffentlichen Leistung
(Leistungsangebot)

Transformationsebene II
(Ebene der Leistungs-
nachfrage)

Output 2 = Output
Individuelle Nutzung bereitgestellter
Leistungen (Leistungsanfrage)
und Koproduktion

Reaktion der Adressatinnen
und Adressaten

Transformationsebene III
(Erfolgsebene)

Output 3 = Impact	
staatlich-politischer Ziel- bereich (Makroebene)	individueller Ziel- bereich (Mikroebene)
Wirkungen auf staatliche Ziele	Wirkungen auf das individuelle Ziel der Bedürfnisbefriedigung
"objective outcome"	"subjective outcome"

Reaktion des Systems

Transformationsebene IV
(Wohlfahrtsebene)

Output 4 = Outcome
Bereitstellung einer öffentlichen Leistung
(Leistungsangebot)

VORLEISTUNG

LEISTUNG

WIRKUNG

AUSWIRKUNG

aus: Brülle/Reis/Reiss 1998
Quellen: Pfaff 1994, Naschold u.a. 1996

- Die Gewährung passiver Leistungen, d.h. zukünftig von Arbeitslosengeld II. Hier haben es beide Verwaltungen z.Z. mit teilweise denselben Personen zu tun; eine zukünftige „Leistungserbringung aus einer Hand“ bedeutet für diese Kunden eine Reduzierung des Behördenkontakts und für die Verwaltung eine Kostenersparnis durch die Vermeidung von Doppelarbeiten.
- Die Beratung und Vermittlung von erwerbsfähigen Arbeitslosen¹⁴. Im Hinblick auf „Beratung“ und „Hilfeplanung“ haben vor allem die Sozialhilfeträger in den letzten Jahren viel Erfahrung im Kontext der Gewährung persönlicher Hilfen gesammelt, während die Arbeitsämter erst in allerletzter Zeit mit der Aufgabe der Eingliederungsvereinbarung konfrontiert wurden.

Umgekehrt können die JobCenter von einem Wissensfundus der Arbeitsämter im Hinblick auf „Vermittlung“ in den Arbeitsmarkt und an den zahlreichen Betriebskontakten profitieren.

- Die Koordination und Weiterentwicklung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen aktiver Arbeitsförderung ist insbesondere im Bereich der Fortbildung und Umschulung eine traditionelle Domäne der Arbeitsverwaltung; zum anderen zeigten auch Sozialhilfeträger, die mit neuartigen Instrumenten und Organisationsformen für einen eingegrenzten Personenkreis arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Aufgaben wahrnehmen, in den letzten Jahren einen erheblichen Kompetenzgewinn. Eine Abstimmung mit

den Arbeitsämtern war gerade angesichts der stärkeren Dezentralisierung der Arbeitsverwaltung bereits in letzter Zeit ein Gebot der Stunde; örtliche „Fühlungsvorteile“ der Sozialämter, gepaart mit standardisierten Qualifizierungs- und Eingliederungsstrategien der Arbeitsämter lassen für die Bildung von JobCentern auf diesem Feld große Synergien erwarten; allerdings müssten erst noch Strategien der Transformation organisationskultureller Strukturen entwickelt werden.

Das „Phasenmodell“ der Dienstleistungserbringung ist anschlussfähig zu verschiedenen Überlegungen des Controllings von Dienstleistungen (vgl. Kapitel 5.3). Eine Konzeption der Erbringung von Dienstleistungen im Rahmen von JobCentern müsste dieses Phasenmodell unabhängig von der Option für eine bestimmte Organisationsform berücksichtigen. Für eine Analyse konkreter Leistungsprozesse, die die Tatsache berücksichtigt, dass gerade komplexe Dienstleistungen nicht von einem „Produzenten“ alleine erbracht werden, sondern aus einem Leistungsprozess resultieren, an dem mehrere „Produzenten“ beteiligt sind, ist allerdings ein Konkretisierungsschritt notwendig. Um solche komplexen Leistungsprozesse zu untersuchen oder zu konzipieren, kann auf ein Konzept zurückgegriffen werden, das im Rahmen betriebswirtschaftlicher Überlegungen zum „strategischen Management“ entstand: das Konzept der Wert- bzw. Leistungskette.

Vor allem im Bereich industrieller Produktion wird seit einigen Jahren versucht, die Arbeits- und Betriebsorganisation so umzustrukturieren, dass eine Konzentration auf „Kernprozesse“ erfolgt. Hintergrund sind die Kostenstrukturen der Produktion unter dem Regime funktionaler Arbeitsteilung: die Auslagerung aller planerischen Aktivitäten in Dienstleistungsstäbe führte zu einem extrem hohen Anteil indirekter (d.h. nicht auf die Produktionsprozesse direkt zurechenbarer) Kosten an den Gesamtkosten (nach Bullinger u.a. sind in deutschen Maschinenbauunternehmen nur noch 44,5% der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den „direkten Bereichen“ Teilefertigung und Montage beschäftigt; 1996, 499). Bestrebungen einer stärkeren Dezentralisierung und Aufwertung der direkten Bereiche, d.h. der operativen Einheiten (unter dem Slogan der „lean production“) zielen deshalb u.a. darauf ab, die Gemeinkostenbereiche neu zu gestalten, nämlich in sachlich zusammengehörige kostenstellenübergreifende Prozessketten überzuführen. „Es findet eine Fokussierung auf die Geschäftsprozesse als Ursache und Begründung des Kostenanfalls statt.“ (Bullinger u.a. 1996: 502)

Die materielle Produktion wird auch organisatorisch stärker als in der Vergangenheit als Prozess gestaltet, mit klarer Ausrichtung auf die

Prozesse, die unmittelbar „wertschöpfend“ sind, d.h. für die Kundin bzw. den Kunden einen Nutzen- oder Wertzuwachs erzeugen, für den er einen Preis zahlt. Im Bereich der Automobilproduktion sind dies die Bereiche Konstruktion, Produktion, Montage, Vertrieb, Marketing, Kundendienst. Unterstützend sind z.B. die Prozesse Infrastruktur, EDV-Einsatz, Personalwirtschaft, Beschaffung, die übergreifend für alle Prozesse tätig sind. Der dieser Neugestaltung zugrundeliegende Leistungsprozess „richtet sich (...) an der für den externen Bürger bzw. Kunden nützlichen Leistung aus und soll diese so wirtschaftlich und nutzbringend wie möglich erbringen. Prozesse, die dazu direkt oder indirekt nichts beizutragen vermögen, sind wirtschaftlich nicht zu legitimieren. Dabei werden alle für die erfolgreiche Erfüllung eines Prozesses erforderlichen unternehmens- bzw. verwaltungsinternen Aktivitäten und Funktionen betrachtet....“ (Naschold u.a. 1996: 40).

Am klarsten hat Michael Porter (1992) diese Überlegungen systematisiert und zum Ausgangspunkt von Unternehmensanalysen gemacht. Für Porter findet „Wertschöpfung“ nicht einfach in einer „black box“ zwischen Input (Kosten) und Output (Verkaufspreise, die später zu Erlösen werden sollen) statt, sondern er versucht, den Gesamtprozess zu analysieren, der zu einem Nutzen- oder Wertzuwachs führt. Hierzu gliedert er den Produktionsprozess in miteinander verknüpfte Teilprozesse, die einen Beitrag zur Gesamtwertschöpfung beitragen („Primärprozesse“). Sie werden unterstützt durch eine Reihe von Aktivitäten, die nicht direkt wertschöpfend sind, aber übergreifende Leistungen für alle wertschöpfenden Einheiten bzw. Teilprozesse erbringen (z.B. Leitung, Personalwirtschaft, EDV etc.; „Sekundärprozesse“). Innerhalb der Wertkette bestehen Verknüpfungen zwischen den einzelnen Teilprozessen, die organisatorisch gesichert werden müssen („vertikale Verknüpfungen“).

Mit dem Konzept der Wertkette (die auch als „Leistungskette“ bezeichnet wird, was bei Dienstleistungen, die nicht marktförmig erbracht und damit nicht verkauft werden, der treffendere Ausdruck ist; vgl. Reis 1998), wird die statische Betrachtung des „Produkts“ als „Sammelbecken für alle Tätigkeiten, die durch seine Herstellung und seinen Verkauf verursacht werden“ (Eschenbach: 178) abgelöst durch eine prozessbezogene Sichtweise. Mit dem Wechsel der Begrifflichkeit ist aber auch ein folgenreicher Wechsel der Perspektiven verbunden. Denn die Leistungskette wird vom Kundennutzen her definiert und betrachtet alle Tätigkeiten und Funktionen von dieser Zielorientierung her. Das „Produkt“ hat demgegenüber seine Begründung im internen Produktionspotenzial.

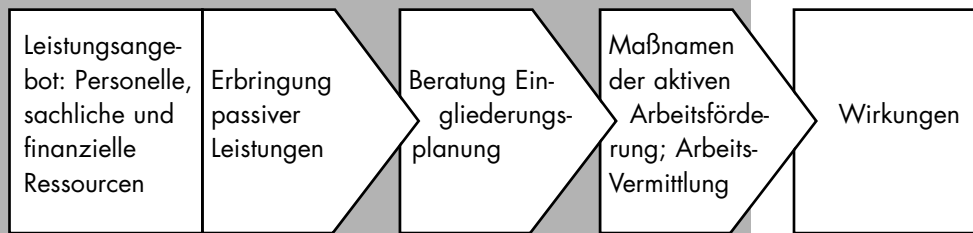
Eine Leistungs- oder Wertschöpfungskette kann für den hier behandelten Leistungsbereich folgendermaßen dargestellt werden (vgl. Abb. Seite 42):

¹⁴Z.Z. ist noch keine Entscheidung darüber gefallen, wie dieser Personenkreis abgegrenzt wird.

Ausschlaggebend für die Produktivität der Übertragung des Konzepts der Leistungskette vom Unternehmenssektor auf die Produktion personenbezogener Dienstleistungen im öffentlichen Erbringungskontext ist dessen Grundgedanke: die Ausrichtung aller Teilprozesse auf die Stiftung eines möglichst großen Nutzens bei der Kundin

Die Analyse der Erbringung von Dienstleistungen als „Kette“, die die verschiedenen Phasen der „Leistungsproduktion“ umspannt, ermöglicht eine Betrachtung des Gesamtprozesses von seinem Ende her, nämlich der „Wirkung“, die erzielt wird. Eine solche Kette kann dann als „Hilfeplan“ konzipiert werden, der die Einzelleistungen (d.h.

Der Leistungsprozess



bzw. beim Kunden, also die eindeutige Zielorientierung auf eine optimale und effektive Leistung im Einzelfall. Nach der Maßgabe dieser Zielsetzung sind die einzelnen Prozessschritte zu bewerten und notfalls neu zu gestalten. Somit wird das Konzept der Leistungskette für den Entwurf eines JobCenters, das den Gedanken der Kundenorientierung realisieren soll, ein wichtiges Handlungsinstrument.

In ähnlicher Weise wie im Unternehmenssektor kann das Konzept der Leistungskette im Bereich öffentlich produzierter Dienstleistungen dann auch eine Grundlage für strategisches Management bilden:

- **Die Unterscheidung zwischen Primärprozessen einerseits, Sekundärprozessen andererseits trägt auch bei öffentlich produzierten Dienstleistungen, denn hier gibt es ebenfalls eine Reihe von Zuliefer- oder Unterstützungsfunktionen für die eigentlichen, direkt kunden- oder wirkungsbezogenen Primärprozesse (z.B. Rechnungswesen, EDV, Personalwesen, Leitung, vor allem aber die Planung von Hilfeangeboten und Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen).**
- **Damit stellt sich auch für diesen Bereich die Frage der Optimierung der Teilprozesse und der Kostenminimierung im Hinblick auf Sekundärprozesse, die nicht direkt der Steigerung des „Nutzens“ des Leistungsadressaten beitragen, aber gleichwohl Kosten verursachen, die umgelegt werden müssen.**
- **Ein zentrales Ziel der Leistungskettenbetrachtung besteht auch im öffentlichen Sektor darin, zusammenhängende Prozessabschnitte (bzw. Teilprozesse) in eine einheitliche Verantwortung zu geben und damit zu einer kunden- und prozessorientierten Verantwortungsorganisation zu kommen (vgl. das Konzept der „dezentralen Ressourcenverantwortung).**

die „Kettenglieder“) definiert und miteinander verknüpft.

Bezogen auf die einzelnen Leistungsempfängerinnen und -empfänger geht es beispielsweise darum, nach eingehender Beratung auf der Basis einer Problemanalyse und vor dem Hintergrund einer lokal spezifischen Arbeitsmarktsituation einen Eingliederungsplan zu erstellen, der unterschiedliche Hilfsangebote bzw. Qualifikations- und Beschäftigungsmaßnahmen zusammenführt und im Hinblick auf die im Einzelfall gewählte Zielsetzung optimiert. Die Integration ist einzelfallbezogen und verknüpft größtenteils zeitversetzt zueinander stehende „Phasen“ eines komplexen Prozesses, weshalb wir hier von „vertikaler Integration“ sprechen (vgl. auch Kapitel 5.2). Der Ablauflogik „vertikaler Integration“ entspricht dabei eine Konzipierung der Hilfsangebote bzw. Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen ausgehend von der individuell festgestellten Bedarfslage.

Für die vertikal integrierte Eingliederungsplanung müssen hinreichend Hilfsmaßnahmen entwickelt und Arbeitsplätze akquiriert sowie Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen worden sein. Zur effektiven Umsetzung müssen unterschiedliche Angebote unterschiedlicher Träger zeitnah abgerufen werden können. Dies bedeutet zweierlei:

- **Die Angebote müssen kurzfristig bereitgestellt oder aufgebaut werden;**
- **die Angebote müssen „passen“, d.h. eine Antwort auf die Problemlage der Hilfeempfängerinnen und -empfänger darstellen.**

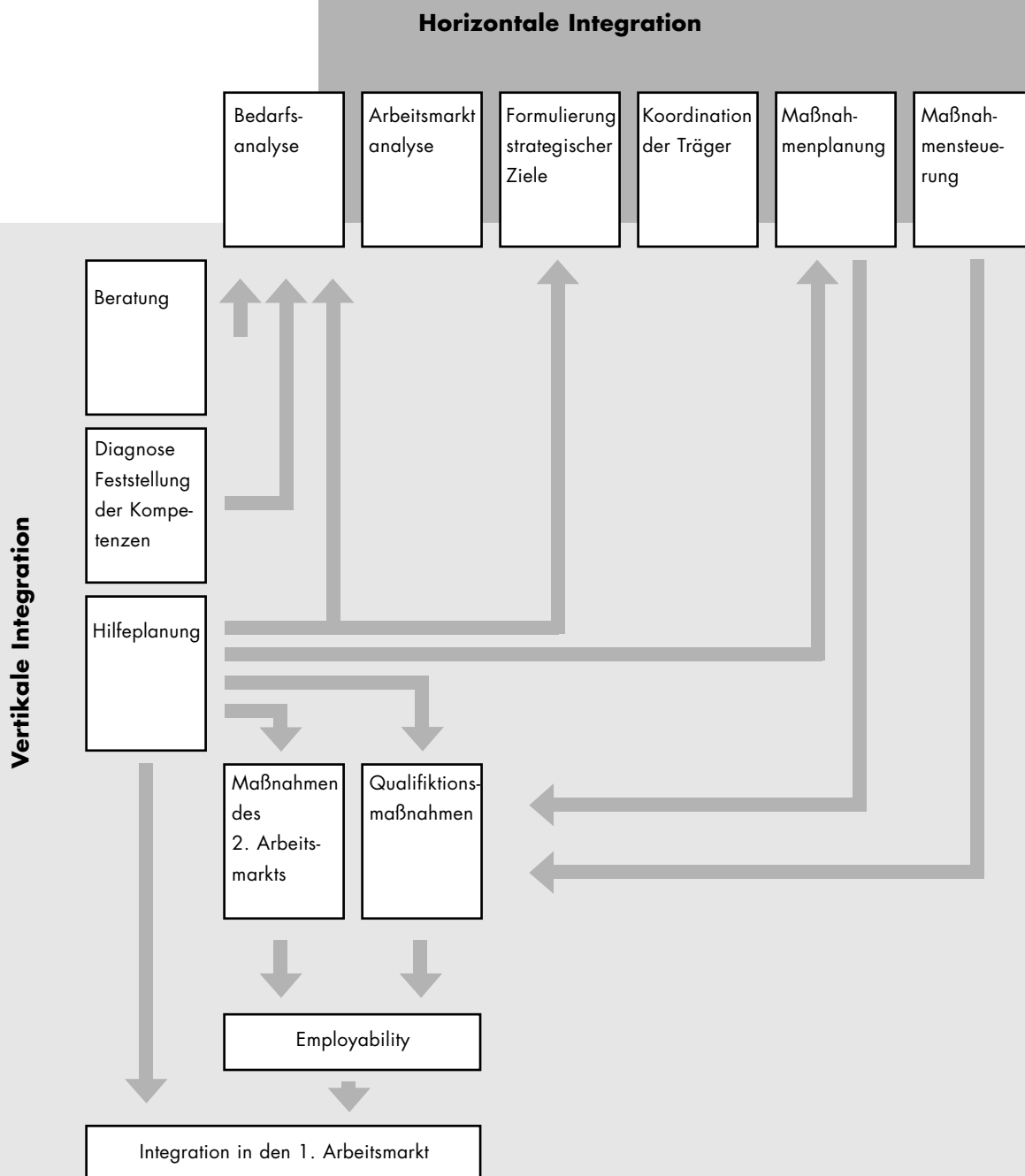
Erforderlich ist hierfür sowohl Planung wie auch Abstimmung geeigneter Angebote und Maßnahmen. Um dies realisieren zu können, müssen die unterschiedlichen Leistungs- und Angebots-träger miteinander kooperieren, d.h. es muss zu einem „integrierten“ Gesamtangebot kommen, das hinreichend breit und hinreichend flexibel ist,

hier „horizontale Integration“ genannt (vgl. hierzu auch Kapitel 5.2).

Auch die horizontale Integration kann in einzelne Elemente zerlegt werden, die jedoch nicht in Phasen aufeinander folgen, sondern vielfältig untereinander verknüpft sind. Aus einer Dokumentation der Einzelfälle (die z.B. im Rahmen von Problemanalysen erstellt wird) werden Daten für eine Bedarfsanalyse gewonnen. Arbeitsmarktanalysen geben Auskunft über Beschäftigungsfelder und zukünftige Anforderungen an Qualifikation und Kompetenz von Beschäftigungssuchenden. Informationen über beides wird benötigt, um Beschäftigungs- und Qualifikationsmaßnahmen planen zu können. Hierzu müssen zunächst Ziele entwickelt werden, aus denen vor dem Hintergrund der Planungsdaten abgeleitet werden kann, welche Hilfsangebote jetzt und in naher Zukunft vorgehalten werden sollte. Damit diese Hilfsangebote im Einzelfall „greifen“, muss ihr Einsatz einzelfallübergreifend logistisch geplant und koordiniert werden.

Eine gelungene horizontale Integration setzt somit voraus, dass die „Trägerlandschaft“ gesteuert wird. Das setzt wiederum eine enge Zusammenarbeit der Leistungsträger und eine Verständigung über gemeinsame Ziele voraus.

Wie in folgendem Schaubild zu sehen ist, greifen vertikale und horizontale Integration ineinander:



Ergebnisse aus den Landesprojekten „Integrierte Hilfe zur Arbeit“ und „Sozialagenturen“

Wie bereits skizziert, haben viele deutsche Sozialämter auf die Beschäftigungskrise und die Ausgrenzung von Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern aus dem Arbeitsmarkt reagiert und in einem ersten Zug die „Hilfe zur Arbeit“ auf- und ausgebaut; in einem zweiten Zug wurde auch die Gewährungspraxis von Hilfe zum Lebensunterhalt umgestellt.

5.1 Konzeption und erste empirische Ergebnisse der beiden Landesprojekte

Um die „Beschäftigungsfähigkeit“ von Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern zu erhalten oder aufzubauen, wurden verstärkt Dienstleistungen wie intensivierete Beratung (unter Bezeichnungen wie „Erstberatung“ oder „Ausstiegsberatung“ (unter Bezeichnungen wie „Erstberatung“ oder „Ausstiegsberatung“) oder Case Management (manchmal auch als „Fallmanagement“ bezeichnet) angeboten. In diesem Kontext stehen auch die beiden Projekte „Integrierte Hilfe zur Arbeit“ und „Sozialagenturen“, die das Land NRW in Auftrag gegeben hat und für deren Umsetzung die Fachhochschule Frankfurt verantwortlich ist. Die Landesregierung unterstützt mit diesen beiden Projekten die Kommunen bei der Entwicklung innovativer Konzepte in der

Sozialhilfe. Über die Auswertung praktischer Erfahrungen werden empirisch gesicherte Erkenntnisse über die inhaltliche und organisatorische Ausgestaltung von Dienstleistungen gewonnen, die flächendeckend weitergegeben werden können. Zu diesem Zweck wurde nicht nur die Evaluation von Praxis angeboten, sondern – diese Praxis unterstützend – über den Projektträger Organisationsberatung und die Qualifizierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die als Case Manager tätig werden konnten. Auch der Aufbau von Dokumentationssystemen für einzel-fallbezogenes und -übergreifendes Monitoring und Controlling wurde unterstützt. Beide Landesprojekte hatten somit den Fokus in der Entwicklung und Realisierung von Leistungsprozessen und einer entsprechenden Arbeitsorganisation. Hieran anschließend wurden Fragen einer adäquaten Verwaltungsorganisation und ihrer Steuerung aufgegriffen.

5.1.1 Entwicklung einer „Integrierten Hilfe zur Arbeit“

Das Pilotprojekt „Integrierte Hilfe zur Arbeit“ zielte darauf ab, in Kooperation mit mehreren Kommunen Elemente der Hilfe zur Arbeit nach §18 ff. BSHG weiter zu entwickeln und so zu verknüpfen, dass eine für den jeweiligen Einzelfall bedarfsgerechte Hilfe möglich wurde (vgl. MASQT 2000b und 2002b). In der ersten Projektphase wurden erste Überlegungen zur konzeptionellen Ausgestaltung eines Case Management einerseits, einer damit abgestimmten fallübergreifenden Angebotssteuerung andererseits angestellt; in Anlehnung an die Terminologie strategischen Managements wurden die beiden „Achsen“ integrierter Hilfe zur Arbeit als „vertikale“ und „horizontale“ Integration benannt und insgesamt eine komplexe Leistungskette und ihre einzelnen Elemente beschrieben.

Aus der Analyse der Praxis wurde ein „Idealtypus“ dienstleistungsorientierter Sozialhilfe im Weberschen Sinne (Weber 1972) gewonnen, dem sich die Praxis der untersuchten Kommunen mehr oder minder deutlich annähert. Dieser Idealtypus kann auch als Grundlage für die Systematisierung und vergleichende Bewertung unterschiedlicher kommunaler Praxen gelten. Allerdings ist stets zu berücksichtigen, dass die lokalen Bedingungen (Arbeitsmarkt, Trägerlandschaft, sozialpolitische Schwerpunktsetzung) immer wieder notwendige „Varianzen“ konstituieren. In der z.Z. laufenden, zweiten Projektphase wird an nunmehr vier Standorten die Leistungskette „integrierter Hilfe“ zur Arbeit praktisch implementiert und auf ihre Praktikabilität hin getestet. Im Vordergrund steht dabei an drei Projektstandorten das Case Management, an einem Projektstandort der Aufbau eines komplexen Management-Information-Systems.

Über Beratung hinausgehende Dienstleistungsangebote wurden in der Sozialhilfe zunächst im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ entwickelt. Deshalb baut die Konstruktion eines Idealtyps dienstleistungsorientierter Sozialhilfe in einem ersten Schritt auf Überlegungen zur „Integrierten Hilfe zur Arbeit“ auf. Man spricht dann von „Integrierter Hilfe zur Arbeit“, wenn sich alle Beschäftigungs-, Qualifizierungs- und Hilfeangebote am individuell festgestellten „Bedarf“ der Hilfeempfängerin/ des Hilfeempfängers orientieren und das Steuerungsziel „bedarfsgerechte Hilfe“ lautet. „Integrierte Hilfe zur Arbeit“ steht damit unter zwei Prämissen:

- **Auf der Basis einer Analyse der lokalen Sozialstruktur- und Arbeitsmarktbedingungen müssen die Ziele der Hilfe zur Arbeit sozialpolitisch geklärt sein, denn aus diesen Zielen leitet sich der politische und administrative Rahmen ab, in dem „Be-**

darfe“ definiert werden. Hier stellt sich insbesondere die Frage nach der arbeitsmarktpolitischen Orientierung der Hilfe zur Arbeit: Soll sie eine dauerhafte, nachhaltige Integration in den ersten Arbeitsmarkt anstreben oder – bescheidener – die Beschäftigungsfähigkeit, d.h. die Konkurrenzfähigkeit besonders Benachteiligter „sichern oder zlt sie auf rasche Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt, was empirisch als rasche Ausgliederung aus dem Leistungsbezug umgesetzt wird?

- **Die individuellen Ressourcen und Defizite müssen in einem kooperativen Prozess ermittelt und in Relation zu den vorhandenen (bzw. zu entwickelnden) Hilfeangeboten gestellt werden. Damit ein „Gesamtansatz“ realisiert werden kann, kann konzeptionell nicht von bereits vorhandenen Qualifizierungs- und Beschäftigungsangeboten ausgegangen, sondern muss von den erwerbsfähigen Bezieherinnen und Beziehern von Hilfe zum Lebensunterhalt ausgedacht werden. Arbeitsangebote, begleitende Qualifikationsmaßnahmen und soziale Hilfen (z.B. Beratungsangebote) sollen von der hilfeberechtigten Person, ihren Ressourcen ausgehen, aber auch ihre Probleme berücksichtigen.**

„Integrierte Hilfe zur Arbeit“ beinhaltet somit ein auf den Einzelfall hin ausgerichtetes System von Instrumenten der Qualifikations- und Beschäftigungsförderung wie auch der Sozialarbeit, das gleichzeitig einzelfallübergreifende, sozialplanerische Orientierungen aufweist. Damit sind alle drei Ebenen der Systematisierung abgedeckt: einzelne Instrumente, ihre Verknüpfung und institutionelle Einbettung sowie die strategischen und grundsätzlichen Ziele „Integrierter Hilfe zur Arbeit“.

Die Wirksamkeit des Dienstleistungsangebots hängt entscheidend davon ab, dass die einzelnen benötigten Angebote, Hilfen und Maßnahmen zeitnah verfügbar sind. Deshalb spielen vorausschauende Planung (die sich auf eine Analyse der zielgruppenspezifischen Bedarfe ebenso stützen muss wie auf eine Auswertung der spezifischen Konstellationen auf den einzelnen Teilmärkten des lokalen Arbeitsmarktes) und eine Koordination der Angebotsträger (Beschäftigungs- und Qualifizierungsträger, Wohlfahrtsverbände, soziale Dienste etc.) eine große Rolle für die Realisierung „Integrierter Hilfe zur Arbeit“. Die einzelfallbezogene „vertikale“ Integration von Angeboten muss demnach – soll sie reibungslos funktionieren – durch die Planung und Koordination einer zeitnahen Bereitstellung geeigneter Angebote und Maßnahmen ergänzt werden. Dies bedeutet „horizontale Integration“; sie enthält eine Bedarfs- und Bestandsanalyse, aus der heraus strategische Ziele für das Feld der Hilfe zur

Arbeit formuliert werden. Aus diesen Zielen leitet sich die Planung eines Angebots an Maßnahmen und Hilfen ab, die von verschiedenen Trägern realisiert werden. Dieses Angebot gilt es zu koordinieren, damit es zeitnah zur Verfügung stehen kann. Beide, vertikale und horizontale Integration, sollten über ein integriertes Controlling-System gesteuert werden. Letztlich ist es sinnvoll, den gesamten Leistungsprozess über die unmittelbaren Steuerungserfordernisse hinaus zu evaluieren.

5.1.2 Die Sozialagentur als „Idealtypus“ einer dienstleistungsorientierten „Hilfe aus einer Hand“

Das Modellprojekt „Sozialagenturen“ griff den im Pilotprojekt „Integrierte Hilfe zur Arbeit“ entwickelten Gedanken auf, dass Hilfen nach dem BSHG als Dienstleistungen im Rahmen koproduktiver Prozesse erbracht und als „Leistungskette“ gestaltet und gesteuert werden. Dabei wurde der thematische Fokus ausgeweitet: Es ging und geht hier nicht allein um Arbeit und Beschäftigung, sondern generell um Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt; Zielgruppe sind nicht so sehr die unmittelbar „Arbeitsfähigen“, sondern tendenziell alle Hilfeempfängerinnen und -empfänger. Dies bedeutet auch, dass stärker noch als in der „Hilfe zur Arbeit“ und erst recht ausgeprägter als in der klassischen Arbeitsverwaltung mit einer Klientel zu rechnen ist, die eine Vielzahl von Problemen aufweist, zu deren Lösung sie auf professionelle Hilfe angewiesen ist (physische und psychische Krankheiten, Schulden, Wohnungslosigkeit etc.). Häufig geht es bei dieser Klientel weniger um die unmittelbare Integration in den Arbeitsmarkt, als vielmehr um die Herstellung oder Sicherung von „Beschäftigungsfähigkeit“ oder den Einsatz von Arbeit zur psychosozialen Stabilisierung durch geeignete Hilfsangebote.

Ein wichtiger „Reformstrang“ in der Sozialhilfe zielt auf die Neugestaltung der Arbeitsprozesse durch eine Verstärkung beraterischer Elemente und die Implementierung komplexer Dienstleistungsprozesse wie Hilfeplanung und Case Management. Viele Sozialämter experimentieren z.Z. mit der Einführung solcher Instrumente der Dienstleistungserbringung, angespornt durch tatsächliche oder vermeintliche Erfolge eines analogen Vorgehens im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“.

Wenig beachtet wird dabei meist, dass diese Instrumente ihre „Eigenlogik“ (Instrumentenlogik) haben und dass zum anderen das Feld der Sozialhilfe durch normative Vorgaben vorstrukturiert ist, die den Instrumenteneinsatz in gewisse Bahnen lenken. Diese „Logiken“ stellen wesentliche Grundelemente des Konzepts der Sozialagentur dar.

■ **So ist jede personenbezogene Dienstleistung als „Ko-Produktion“ zu fassen, in deren Kontext ein „Arbeitsbündnis“ zwischen Personen zustande kommt (oder auch nicht). Sozialhilfe als Dienstleistung (ob in der Form der „Beratung“, der „Hilfeplanung“ oder eines „Case Managements“) ist deshalb notwendigerweise auf den Einzelfall bezogen. Im Falle des Case Managements geht es auch noch darum, die für diesen Einzelfall optimale Lösung zu finden und die geeigneten Hilfen bereitzustellen oder – falls sie fehlen – zu entwickeln (vgl. Kapitel 5.2). Letzteres bedeutet aber auch, Planungs- und Steuerungsverantwortung dafür zu übernehmen, dass zeitnah angemessene Angebote unterbreitet werden können. Somit baut das Konzept der „Sozialagentur“ auf der Überlegung auf, die optimale Hilfe im Einzelfall über einen gezielten Einsatz fallübergreifender Planungs- und Steuerungsinstrumente zu realisieren.**

■ **Sozialagenturen unterscheiden sich von ähnlich strukturierten Angeboten im Rahmen der Hilfe zur Arbeit dadurch, dass sie ihre normative Grundlage nicht alleine in den §§ 18ff. BSHG haben, sondern breiter ansetzen und den generellen Zielen der Sozialhilfe verpflichtet sind, nämlich der Sicherstellung einer menschenwürdigen Existenz (vgl. § 1, Abs. 2, Satz 1 BSHG) und der Verselbständigung gegenüber einer (möglichen) dauerhaften Abhängigkeit von öffentlicher Unterstützung (vgl. § 1, Abs. 2, Satz 2 BSHG). Sie selektieren nicht nach Arbeits- oder Vermittlungsfähigkeit, sondern sind verpflichtet, nahezu jeden individuellen Hilfebedarf und Unterstützungspfad zu berücksichtigen.¹⁵**

Leitziele einer Sozialagentur

Die Sozialagenturen in NRW haben zwei Leitziele, die für die jeweilige kommunale Ausgestaltung prägend sind:

- **Personen in prekären materiellen Lebenslagen werden bei der Bewältigung ihrer Lebenssituation unterstützt.**
- **Bewältigungsressourcen werden durch individuell zugeschnittene Förderangebote und aktive Beteiligung erschlossen bzw. falls nicht vorhanden geplant, entwickelt und bereitgestellt.**

Sozialagenturen greifen die im Kontext der Hilfe zur Arbeit entwickelten Gedanken der „passgenauen Vermittlung“ und „maßgeschneiderten Hilfe“ auf, die sich auch – in veränderter Form – im „Job-AQTIV-Gesetz“ niedergeschlagen haben, weiten ihn aber aus auf alle Problemlagen

der Lebensführung. Sie wenden sich nicht einer speziellen Zielgruppe zu (z.B. erwerbsfähige Hilfeempfängerinnen und -empfänger wie im Falle der „Hilfe zur Arbeit“), sondern sind tendenziell (unabhängig von einer eventuellen lokalen Schwerpunktbildung in der Implementation) offen für alle Personen in prekären materiellen Lebenslagen.

Außerdem zielt die Arbeit einer Sozialagentur nicht allein auf Verselbständigung, d.h. ein Leben außerhalb der Sozialhilfe, sondern auch darauf, die Bedingungen eines Lebens in der Sozialhilfe der Menschenwürde entsprechend zu gestalten. Aus diesen Leitziele heraus können Prinzipien einer „Sozialagentur“ formuliert werden, die sie als „Modell“ von einem großen Teil der z.Z. zu beobachtenden Experimente in der Sozialhilfepraxis abhebt:

■ **Breite des Zielsystems**

Sozialagenturen sind in mehrfacher Hinsicht zielgerichtet und dementsprechend mehrdimensional ausgestaltet. Die Breite des Zielsystems bezieht sich sowohl auf die Lebenslagen der Adressatinnen und Adressaten, als auch auf die Art der Angebote und deren Trägerschaft.

■ **Breite des Angebots**

Sozialagenturen sollen Angebote bereitstellen und gewährleisten, die sowohl der aktiven Selbsthilfe von Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern dienen (§ 1 Abs. 2, Satz 2 BSHG) als auch der Ermöglichung eines Lebens, in dem die Menschenwürde gesichert ist (§ 1 Abs. 2, Satz 1 BSHG). Notwendige Bedingung hierfür ist eine Kombination von Angeboten zur Förderung der Flexibilität sowie der menschenwürdigen Lebenssicherung, welche die zentralen Gebote der Sozialhilfe gleichermaßen im Zielsystem berücksichtigen.

■ **Verknüpfung wirtschaftlicher und persönlicher Hilfe**

Sozialagenturen müssen dem methodischen doppelten Auftrag der Sozialhilfe entsprechen, indem sie wirtschaftliche Hilfen im fachlichen Zusammenhang mit persönlichen Hilfen, wie etwa Beratung und andere soziale Dienstleistungen, sinnvoll und synergetisch kombinieren. Neben diesen allgemeinen, aus den Zielen des BSHG abgeleiteten Prinzipien können weitere Merkmale formuliert werden, die bei der konkreten Umsetzung einer „Sozialagentur“ berücksichtigt werden könnten:

■ **Sozialräumliche Ausrichtung**

Sozialagenturen können durch einen speziellen sozialräumlichen Bezug profiliert sein, der versucht, integrierte und gemeinwesenorientierte Antworten auf lokale Besonderheiten bzw. Disparitäten anzubieten.

■ **Übergreifende Bedarfsermittlung**

Um tatsächlich passgenaue Hilfen für Menschen in prekären Lebenslagen anzubieten, bedarf es einer institutionen-, träger- und interessenübergreifenden Ermittlung des notwendigen Unterstützungsbedarfs und zwar in enger Abstimmung mit der bzw. dem Hilfebedürftigen, seinen Stärken, Wünschen (§ 3 Abs. 2 BSHG) und dem Umgebungsnetzwerk.

■ **Koproduktionsorientierung**

Methodisch ist die Idee der Sozialagentur eng mit der Vorstellung verbunden, dass eine erfolgreiche personenbezogene Dienstleistung als Koproduktion zwischen den Unterstützerinnen und Unterstützern und den Hilfebedürftigen zu konzipieren ist und in ihr nachhaltiger Erfolg von der Realisierung von Gemeinsamkeit im Prozess abhängt. Insofern empfehlen sich Methoden der kooperativen Zielentwicklung, Hilfeplanung und -vertragsvereinbarung, des Case Managements und Empowerments.

■ **Inklusionsorientierung**

Die Intention der Sozialagentur unterstellt einen aktiven Sozialstaat, der sich gegen die soziale Ausgrenzung von Bürgerinnen und Bürgern tätig einsetzt, um seinen Verfassungsauftrag zu erfüllen. Sozialagenturen sollten deswegen konzeptionelle Strategien aufzeigen, wie eine Inklusion und Absicherung von Menschen in prekären Lebenslagen zu bewerkstelligen ist, selbst wenn klassische Wege der Reintegration (z. B. über den Arbeitsmarkt) strukturell versperrt sind.

■ **Vernetzung**

Die synergetische Verknüpfung verschiedener Akteure im lokalen Netz ist ein Spezifikum der Sozialagentur-Idee. Diese Vernetzung verschiedener Dienste, Träger und Personen verbietet singuläre „Insellösungen“ und fordert eine möglichst weitreichende Verknüpfung innerhalb eines Kreises räumlicher Einheiten und/oder verschiedener Leistungssparten, welche die bisherige Versäulung und Separierung von Organisationen und Institutionen zu überbrücken vermag.

■ **Personalentwicklung**

Die Arbeit von Sozialagenturen setzt neue Kompetenzen (im Hinblick auf klientenzentrierte Kommunikation, Case Management etc.) der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ämtern und Diensten voraus, so dass eine gezielte Personalentwicklung unabdingbar ist, um nicht „alten Wein in neuen Schläuchen“ zu verwenden. Für diese Personalentwicklung sollte ein kohärentes Konzept vorliegen, das auch Bezüge zur Organisationsentwicklung aufweist.

■ **Optimierungsorientierung**

Sozialagenturen stellen neue Anforderungen an die Personalentwicklung, die Arbeitsmethoden

¹⁵Damit ist das – mittelfristige – Programm des Projektes umrissen, dem die Praxis der am Projekt beteiligten Kommunen mehr oder minder entspricht. Aufgabe der wissenschaftlichen Begleitung ist es (auch), die teilnehmenden Träger so zu beraten, dass sie sich in einem vom Programm umrissenen „Korridor“ bewegen.

und die Aufbau-, die Ablauf- und die Vernetzungsorganisation. Typischerweise sind konkrete Projekte und Modelle einer „Sozialagentur“ dadurch geprägt, dass man Erfahrungen mit den Innovationen, aber auch mit deren Problemen und Unzulänglichkeiten sammelt, um systematisch daraus den weiteren Optimierungs- und erforderlichenfalls auch den externen Unterstützungsbedarf abzuleiten. Auf diese Weise entwickelt sich das Amt zur „Lernenden Organisation“.

Typologie der Modellkonzeptionen

Im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung wurde auf der Basis der Konzeptionen lokaler Modellvorhaben zu Beginn der Implementationsphase eine erste vorläufige Typologie erarbeitet. Die vorgenommene Typenbildung hat dabei zwei Funktionen:

- Zum einen soll sie einen analytischen Zugriff auf die Modelle ermöglichen und die Vielfalt lokaler Vorhaben mit der „Blaupause“ des skizzierten Idealtypus abgleichen, um darüber Auskunft zu möglichen Umsetzungsvarianten geben zu können. In der Gesamtsicht wird deutlich, in welchem Maß die Bandbreite der möglichen Modellvarianten ausgeschöpft wird. So kann festgestellt werden, welche Bausteine der „Blaupause“ von allen und welche nur von wenigen Einzelprojekten umgesetzt werden. Dies ermöglicht es, die „konstanten“ Grundelemente einer Sozialagentur zu identifizieren und die lokal spezifischen, variablen Elemente heraus zu arbeiten. Darüber hinaus sollen besondere Ausprägungen der lokalen Umsetzung erhoben werden. Dies lässt Rückschlüsse darüber zu, welche lokalen sozialpolitischen Strategien, welche operationalen Vorgehensweisen und welche Organisationsmuster sowie Implementationsstrategien zum Einsatz gebracht werden.
- Zum zweiten bietet sie eine handlungsleitende Orientierung, in dem sie Stärken und Schwächen der einzelnen Modelle heraus arbeiten und im Rahmen eines Abgleichs des Einzelfalls mit dem Idealtypus Reflexionen anregen soll. Die einzelnen „Typen“ sollen auch dazu dienen, in der empirischen Praxis die Eigenarten des jeweiligen Einzelfalls zu erkennen und diesen mit dem konstruierten Idealtypus zu vergleichen. Auf diese Weise lassen sich zur Unterstützung des Implementationsprozesses typische (vorhersehbare) Merkmale (Stärken und Schwächen) und mögliche Restriktionen identifizieren. Idealerweise können hieraus Module für den Aufbau von Sozialagenturen abgeleitet und kann ein

Rahmenkonzept für unterschiedliche Aufbauvarianten skizziert werden.

Die bisher entwickelte Typologie stützt sich auf fünf Kategorien, die dazu dienen, die empirisch vorfindbaren Konzepte zu bündeln. Diese Kategorien sind so formuliert, dass sie jeweils zwei Merkmale herausstellen, die in polaren Positionen ausgedrückt werden können.

Die fünf Kategorien, auf die sich die Typologie stützt, lauten:

- (a) Zielorientierung der Handlungsstrategie (intendierte Handlungsstrategie), mit den Ausprägungen: Selektion nach Ausstiegchance vs. Hilfe für alle. Erstere orientiert sich daran, in erster Linie absehbare Ausstiege aus der Sozialhilfe zu organisieren und hierfür die entsprechenden Hilfen zur Verfügung zu stellen. Orientierungsgrößen hierfür sind Zielgruppenkategorien wie arbeitsfähige Hilfeempfangnerinnen und -empfänger, bearbeitungsfähige Eingliederungshemmnisse, mittelfristige Ausstiegsmöglichkeiten usw. Der „Gegenpol“ umfasst Kriterien wie „alle Hilfeempfangnerinnen und -empfänger in prekären Lebenslagen, Lebenslagengruppen, denen ein spezifisches Hilfeangebot gemacht werden soll“.
- (b) Organisationsstrategie; Ausprägungen: sozialamtsorientierte Strategie vs. feldorientierte Strategie (auf den gesamten Sozialbereich ausgerichtet). Der eine Pol wird durch Reformstrategien innerhalb des Sozialamtes (durchaus in unterschiedlichen Varianten) geprägt, der andere Pol repräsentiert eine offene sozialpolitische Ausrichtung auf die Gestaltung des kommunalen sozialpolitischen Feldes.
- (c) Konstruktion des Leistungsprozesses; Ausprägung: Integrierter Leistungsprozess vs. arbeitsteiliger (gespalten) Leistungsprozess. Hier ist danach zu fragen, ob die Gewährung von materiellen und persönlichen Hilfen aus einer Hand erfolgt oder ob diese in zwei eigenständige Formen des Verwaltungshandelns aufgespalten ist.
- (d) Einbindung freier Träger; Ausprägung: Träger sind Dienstleister des Amtes vs. Träger sind Mitgestalter des Dienstleistungsangebotes. Die Pole in dieser Kategorie bilden das Verhältnis zu freien Trägern als reines Auftragsverhältnis oder als partnerschaftliches Verhältnis ab.
- (e) Rolle der „Hilfe zur Arbeit“ (HzA); Ausprägung: Leistungsprozess wird durch HzA definiert vs. HzA ist Dienstleister. Hier ist danach zu fragen, inwieweit der Leistungs-

prozess an den Abläufen und Verfahren der HzA orientiert wird oder ob er HzA als eine Dienstleistung wie andere auch wahrnimmt.

Im einem nächsten Schritt wurden die möglichen Kombinationen von Ausprägungen aller fünf Kategorien zu drei logisch möglichen und auch empirisch vorfindbaren Modellvarianten zusammengefasst und als unterschiedliche „Strategien“ formuliert¹⁶:

1. Eine von der Ausrichtung auf die „Hilfe zur Arbeit“ dominierte Strategie.
2. Eine auf den „Ausstieg“ orientierte Strategie, die aber auf die „Hilfe zum Lebensunterhalt“ hin zentriert ist.
3. Eine für weitere sozialpolitische Ausrichtungen offene Strategie im Sozialamt.

Zu (1): Diese Strategie setzt auf eine Ausstiegsoption, orientiert sich gleichzeitig an den eingespielten Verfahren der „Hilfe zur Arbeit“ und betrachtet freie Träger als spezifische Dienstleister für bestimmte Aufgaben (in der Regel Beschäftigung und Qualifizierung). Kennzeichnend sind u.a. ausgeprägte und stark formalisierte Beziehungen zu Beschäftigungsträgern bzw. -gesellschaften.

Zu (2): Die ausstiegsorientierte Strategie hat hier nicht in erster Linie die Verfahren der „Hilfe zur Arbeit“ im Fokus, sondern bietet – parallel hierzu – eine breitere Palette von Hilfen an. Diese zielen vor allem durch die Ausrichtung an bestimmten Zielgruppen stark darauf ab, Möglichkeiten einer selbständigen Lebensführung zu fördern.

Zu (3): Die offene Strategie fokussiert auf eine sozialpolitische Ausrichtung in der Kommune. Ihr kommt es darauf an, über ein entsprechendes Setting von Hilfen und Trägern eine breitgefächerte Unterstützung organisieren (gewährleisten) zu können. Dabei wird auf die Effektivität der etablierten Hilfeangebote gesetzt und deren Träger werden offensiv in die Weiterentwicklung lokaler Sozialpolitik einbezogen. Ihr Hilfespektrum ist nicht vorrangig ausstiegsorientiert, sondern gleichermaßen an der Ermöglichung eines menschenwürdigen Lebens in der Sozialhilfe ausgerichtet.

Diese drei prototypischen Strategien spiegeln die Handlungsfokuse kommunaler sozialpolitischer Ansätze wieder, die entweder eher beschäftigungs- und/ oder eher sozialintegrativ ausgerichtet sein können. In der Realität muss jede Kommune, um erfolgreich zu sein, den jeweils anderen Ansatz strategisch mehr oder weniger einbeziehen, weshalb die einzelnen Typen niemals in „Reinform“ auftreten. Die Typologie gibt somit die unterschiedlichen möglichen strategischen Schwerpunktbildungen von Sozialagenturen wieder.

5.1.3 Erkenntnisse aus den Modellprojekten

Beide Landesprojekte sind im Hinblick auf die Entwicklung, Erprobung und Evaluierung von Konzepten der Sozialhilfe als komplexe Dienstleistung recht ertragreich und geben wertvolle Hinweise auf die inhaltliche und organisatorische Ausgestaltung zukünftiger sozialer und arbeitsmarktbezogener Hilfen für Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfe und/ oder Arbeitslosenhilfe.

Zentral sind insbesondere folgende Erkenntnisse:

- Die Zielgruppe ist differenziert zu betrachten. Bei einem Teil der (statistisch) erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger handelt es sich um „Kurzzeitbezieherinnen“ und „Kurzzeitbezieher“ mit einer Bezugsdauer von unter einem Jahr, die relativ rasch wieder ins Arbeitsleben zurückkehren konnten (vgl. MASQT 2002b); demgegenüber befinden sich Langzeitbezieherinnen und -bezieher häufig in belastenden physischen und psychischen Situationen, die eine Vermittlung auf den ersten Arbeitsmarkt erschweren. In einer besonderen Position befinden sich (insbesondere alleinerziehende) Mütter, die in der Familienphase Sozialhilfe beziehen und häufig Probleme haben, wieder auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen.
- Um ein menschenwürdiges Leben in der Sozialhilfe oder gar eine Verselbständigung aus der Sozialhilfe zu gewährleisten, ist es deshalb für viele, allerdings nicht für alle Hilfeempfängerinnen und -empfänger notwendig, neben materiellen Leistungen Dienstleistungen anzubieten und so zu kombinieren, dass die Hilfe auf die einzelne Person und ihren subjektiven Bedarf zugeschnitten wird.
- Um eine komplexe Dienstleistung zu realisieren, bedarf es dreier zu verknüpfender Prozesselemente:
 - ein zielorientiertes Assessment, um Bedarfe festzustellen,
 - einer Hilfeplanung, die koproduktiv ausgerichtet ist und sowohl bestehende Hilfeangebote kombiniert als auch die Entwicklung neuer Angebote anregt,
 - einer einzelfallbezogenen Steuerung dieser Angebote (Leistungssteuerung). Der Gesamtprozess, der diese Kernelemente umfasst, heißt hier – im Anschluss an die US-amerikanische Tradition – Case Management (vgl. ausführlich Kapitel 5.2).
- Einzelfallbezogenes, bedarfsgerechtes Case Management kann nur dann funktionieren, wenn das Leistungsangebot einzelfallübergreifend geplant und gesteuert wird; dies

„Dies geschah, um den prinzipiell offenen Charakter des Prozesses zu kennzeichnen: Es handelt sich nicht um statische „Modelle“, sondern um „Strategien“, die zwar in Strukturen basieren, aber diese auch im Zeitverlauf verändern, somit stets in ihrer zeitlichen Dimension betrachtet werden müssen.“

beinhaltet sowohl die Entwicklung eines geeigneten, EDV-gestützten Management-informationssystems, wie auch die Etablierung geeigneter inner- wie interorganisatorischer Steuerungsinstanzen und Abstimmungsgremien (vgl. MASQT 2002a und weiter unten: Kapitel 5.3).

- **Das Leistungsspektrum, auf das auch Sozialagenturen wie die „Integrierte Hilfe zur Arbeit“ zurückgreifen, wird üblicherweise von unterschiedlichen Trägern angeboten. Wenn ein „Angebotspaket“ einzel-fallbezogen zusammengestellt werden soll, müssen Träger mit häufig spezifischem Profil und ausgeprägtem Eigeninteresse koordiniert werden. Dies erfordert komplexe Abstimmungsprozesse, die über den Einzelfall hinaus reichen.**
- **Sowohl die Problemlagen wie auch die Angebote sind teilweise regionalspezifisch unterschiedlich ausgeprägt (Struktur der Arbeitslosigkeit, gefordertes Qualifikationsniveau, Wohnungssituation). Dies setzt der Übertragung von „Modellen“ enge Grenzen, was im Hinblick auf die USA und England bereits breit diskutiert wird (vgl. z.B. Peck 2001, Walker/Wiseman 2001), und macht die Entwicklung lokal „passender“ Angebote und Institutionalisierungsformen notwendig.**

Insgesamt zeigt sich in beiden Projekten, dass Case Management und Angebotssteuerung taugliche Instrumente zur Verbesserung des Dienstleistungsangebots für Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger sein können und insofern auch ins Konzept der JobCenter Eingang finden sollten. Es erweist sich aber auch, dass es eine Gruppe von Klientinnen und Klienten gibt, die eine besonders intensive Hilfe benötigen. Hierunter befinden sich sowohl Personen, die zwar aktuell nicht vermittelbar sind, deren Beschäftigungsfähigkeit durch entsprechende Unterstützungsleistungen aber erhalten bzw. aufgebaut werden kann, wie auch Personen, für die der Arbeitsmarkt absehbar keine realistische Perspektive darstellt, die aber dennoch einen Anspruch auf bedarfsgerechte Hilfe haben. Das Konzept der „Sozialagentur“ setzt aus diesem Grunde breit an und richtet sich nicht nur an aktuell vermittelbare Hilfeempfängerinnen und -empfänger, die häufig gar keine besondere Unterstützung benötigen. Damit steht das Verhältnis der Sozialagenturen zu stärker arbeitsmarktbezogenen Hilfeangeboten im Brennpunkt des Interesses.

Der Stand der Projekte lässt bereits einige Aussagen über konzeptionelle Eckpunkte sowie Anforderungen und Fallstricke der Implementation eines Leistungsangebots zu, das beschäftigungsorientierte und unterstützende Hilfen kombiniert. Die wissenschaftliche Begleitung der

Projekte hat sich bisher insbesondere mit der Einführung der Methode des Case Managements in die Leistungsprozesse der „Hilfe zur Arbeit“ und der „Sozialagentur“ beschäftigt und in diesem Kontext auch Fragen der Steuerung dieser Leistungsprozesse bearbeitet. Erste Zwischenergebnisse dieser Überlegungen werden in den folgenden beiden Kapiteln präsentiert.

5.2 Case Management in der Sozialhilfe und Beschäftigungsförderung

5.2.1 Gestaltungselemente des Case Managements

„Case Management“ existiert in den USA als Handlungskonzept in der Gesundheitsversorgung bereits seit den Achtziger Jahren, auch wenn die Wurzeln noch weiter zurück reichen (vgl. Zander 2000a). Seit Ende der Neunziger Jahre wurde Case Management in der deutschen Sozialarbeit rezipiert (Wendt 1991 und 1997), ohne dass damit allerdings starke Impulse für die Praxis in der Sozial- und Jugendhilfe ausgegangen wären. Insgesamt scheint der Eindruck von Ewers und Schaeffer gerechtfertigt, dass die Rezeption des Case Managements in Deutschland von einer deutlichen Kluft zwischen hohen Erwartungen einerseits, einer wenig gründlichen Auseinandersetzung mit den Kerngedanken andererseits geprägt ist (Ewers/ Schaeffer 2000).

Obwohl auch in den USA nicht von „dem“ Case Management gesprochen werden kann, sich vielmehr unterschiedliche konzeptionelle Strömungen unter diesem Begriff zusammenfassen lassen, ist es möglich, an einer Begriffsdefinition anzusetzen, um dann Kernelemente des Case Managements zu bestimmen und notwendige Differenzierungen vorzunehmen.

Die „Case Management Society of America“ definiert Case Management „als einen kooperativen Prozess, in dem Versorgungsangelegenheiten und Dienstleistungen erhoben, geplant, implementiert, koordiniert, überwacht und evaluiert werden, um so den individuellen Versorgungsbedarf eines Patienten mittels Kommunikation und verfügbarer Ressourcen abzudecken“ (Ewers 2000b: 56). Aus dieser Definition können die beiden Pole des Case Managements gut erschlossen werden: die Orientierung am individuellen Bedarf einerseits, die Planung und Steuerung eines Versorgungsangebots andererseits. Eine weitere, auf das Handlungsfeld der sozialen Arbeit bezogene Definition bringt dies noch deutlicher zum Ausdruck: „Case Management ist ein interpersonaler Prozess, der auf einer Beziehung zwischen einem Case Manager und einem Klienten(-system) beruht. Durch sorgfältig entwickelte Versorgungspläne ist intendiert, die funktionellen Kapazitäten von Individuen und ihrer sozialen Netzwerke, die einen Bedarf an langfristiger Unterstützung haben, zu erhöhen

(...) und die effektive Erbringung einer großen Spannbreite an Dienstleistungen über ein Versorgungskontinuum hinweg zu ermöglichen und sicherzustellen. (...) Dies (...) bedeutet den Aufbau von Unterstützungsnetzwerken, die Koordination von Dienstleistungen auf der Klientenebene und die Realisierung von Effektivität auf der Systemebene.“ (Greene 1992: 17, zitiert und übersetzt von Ewers 2000b: 56f.).

Case Management beinhaltet somit – wie auch Beratung und Hilfeplanung – die persönliche Interaktion als ein zentrales Element, im Unterschied zur klassischen Einzelfallhilfe aber die Koordination von Sach- und Dienstleistungen als ein zweites. Hilfe wird nicht direkt erbracht, sondern vermittelt; damit diese Vermittlung aber optimal erfolgt, ist ein professionell gestalteter interpersoneller Prozess nötig, der den Case Manager zum „Insider-Experten“ (Lamb/Stempel 2000: 166) macht, d.h. zu einer Person, die sowohl die Binnenperspektive der Klientinnen und Klienten wie die Außenperspektive (des Versorgungssystems) einnehmen und beide Perspektiven vermitteln kann. Von den speziellen Anforderungen, die sich hieraus ergeben, wird noch zu sprechen sein.

Gegenstand des Case Managements ist es auch – dies stellt die zweite wichtige Dimension der zitierten Definition dar – nicht nur professionelle Dienstleistungen zu erschließen, sondern Unterstützungsnetzwerke in der „Lebenswelt“ der Klientinnen und Klienten zu identifizieren und zu aktivieren, d.h. „Netzwerke“ auf verschiedenen Ebenen zu knüpfen und für den Einzelfall nutzbar zu machen. Dies beinhaltet eine deutlich planerische und sozialräumliche Ausrichtung des Case Managements, die allerdings stets rückbezogen bleibt auf die Bedarfslage im Einzelfall.

Case Management in diesem Sinne beinhaltet eine dreifache Orientierung:

- **An den Bedürfnissen der Klientin/des Klienten;**
- **an den Strukturen des Versorgungssystems;**
- **an den Potenzialen des Sozialraums.**

Idealerweise sollen diese drei unterschiedlichen Orientierungen zu Gunsten der Versorgungsnotwendigkeiten des Einzelfalls integriert werden, in der Realität zeigen sich jedoch unterschiedliche konzeptionelle Akzentsetzungen.

Bevor auf diese näher eingegangen wird, soll das „proprium“ des Case Managements benannt werden. Vor dem Hintergrund der US-amerikanischen Diskussion besteht es darin, dass Case Management „in Anlehnung an die Zielvorstellung einer kontinuierlichen und integrierten Versorgung (continuum of care) die zeitlichen und räumlichen Dimensionen des Versorgungsgeschehens überbrückt“ (Ewers 2000b: 54). Case Management agiert entlang eines zeitlich definierbaren Versorgungsbedarfs kontinuierlich

(„over time“) und koordiniert Hilfsangebote quer zu bestehenden Grenzen von Ämtern, Diensten und Einrichtungen („across services“). Der zentrale Begriff lautet: „Versorgungskontinuität“ (Ewers 2000b: 55). Diesseits der Positionierung des jeweiligen Konzepts im Spannungsfeld zwischen Klientinnen und Klienten („guarding the patients“, vgl. Ewers/ Schaeffer 2000: 20) einerseits, dem Versorgungssystem andererseits („guarding the dollars“) muss Case Management die Aufgabe wahrnehmen, die Zersplitterung vorhandener Angebote aufzuheben bzw. zu kompensieren, indem eine Koordinationsleistung vollbracht wird, die mehr ist als der Hinweis auf bestehende Dienste und Einrichtungen: Orientiert an den Gegebenheiten des Einzelfalls werden geeignete Angebote ausgewählt und vermittelt bzw. (darüber hinaus gehend) verbindlich gesteuert. Im Grad der Verbindlichkeit unterscheiden sich Case Management-Konzepte ebenso wie in der Frage der primären Ausrichtung am Einzelfall oder System – ein Minimum an Sicherung der Versorgungskontinuität, d.h. „Schnittstellenmanagement“ darf jedoch nicht unterschritten werden, wenn noch von „Case Management“ die Rede sein soll¹⁷.

Jedes Case Management muss in der Zeitachse Kontinuität aufweisen („aus einer Hand“ erfolgen) und unterschiedliche Hilfen und Leistungen koordinieren (und damit zumindest im Auge behalten) – dies ist die Messlatte, an der sich Case Management-Konzepte, die in der professionellen Tradition stehen, und Angebote, die schlicht auf einer Modewelle mitreiten, unterscheiden lassen.

Ein weiteres „proprium“ des Case Managements ist es, dass die „Versorgungskontinuität“ nicht nur professionelle Angebote umfasst, sondern sich auch auf Ressourcen im sozialen Umfeld der Klientin/ des Klienten erstrecken soll. Der „Fall“, der Gegenstand des Case Managements ist, wird als „sozialer Fall“ betrachtet. Das bedeutet, dass das Netzwerk, in dem die Klientin/ der Klient lebt, nicht nur in der Problemanalyse rekonstruiert, sondern potenziell auch in die Lösungsstrategie einbezogen wird¹⁸.

Im Rückgriff auf das Konzept der „Handlungsform“ kann die Sicherung von „Versorgungskontinuität“ als funktionaler Kern der Handlungsform Case Management begriffen werden. Die deutsche Rezeption des Case Managements vermittelt teilweise das Bild eines zumindest in den Grundzügen einheitlichen Konzepts¹⁹. Demgegenüber versucht insbesondere David Moxley zu zeigen, dass sich im Case Management die zentralen Widersprüche eines einzelfallbezogenen, öffentlich finanzierten Versorgungssystems offenbaren (vgl. z.B. Moxley 1997): Bedarfsgerechtigkeit ist nicht ohne weiteres mit der Rationierung vereinbar, die aus der Knappheit verfügbarer Ressourcen resultiert. Diese Ambivalenz mündet in eine Vielzahl von

¹⁷Aus diesem Grunde beinhaltet Case Management immer auch Hilfeplanung, aber nicht jede Hilfeplanung Case Management. Denn bei Hilfeplanung ist durchaus offen, ob die „geplanten“ Hilfen auch von der hilfeplanenden Person koordiniert, überwacht oder gar gesteuert werden, oder aber die entscheidende Vermittlungsleistung doch von der Klientin/dem Klienten wahrgenommen werden muss, der von Dienst zu Dienst „weitergereicht“ wird.

¹⁸Natürlich gibt es deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Konzepten des Case Managements in der Frage, in welchem Ausmaß das „Netzwerk“ nicht nur rhetorisch beschworen, sondern tatsächlich zum Anlass für „Netzwerkarbeit“ wird. Die sozialräumlichen Aspekte des Case Managements werden insbesondere im „Nijmeger Modell“ hervorgehoben (vgl. Oostrik/ Steenberg 2000).

¹⁹Wendt 1991 und 1997, differenzierter dagegen Ewers 2000a.

Konzeptvarianten, die einmal stärker auf die Bedürfnisse der Klientinnen und Klienten, ein anderes Mal mehr auf die Effektivierung des Versorgungssystems gerichtet sind. All diese Varianten können als Versuche angesehen werden, das „Case Manager’s Dilemma“ zu lösen (Ewers 2000b: 71): Der Case Manager soll individuelle Bedürfnisse einerseits, Versorgungsstrukturen andererseits so miteinander vermitteln, dass eine dem Einzelfall „angemessene“ Versorgung gewährleistet ist. Da es kein klares Kriterium für diese Angemessenheit gibt, steht der Case Manager immer vor der Aufgabe des „Aushandelns“, und zwar in dreifacher Form: Es müssen Ziele, einzelne Maßnahmen und Fristen der Zielerreichung ausgehandelt werden und so, dass die Klientin/ der Klient motiviert bleibt, den Prozess des Case Managements als einen seinen Interessen dienlichen ansieht, und gleichzeitig die Systeminteressen gewahrt bleiben.

Im Case Management reproduziert sich somit der Widerspruch, welcher der Sozialen Arbeit immer schon anhaftet, und der bereits vor fast dreißig Jahren als „doppeltes Mandat“ der Sozialarbeit ausbuchstabiert wurde (vgl. Böhnisch/Lösch 1974). Allerdings betrifft er nicht nur die Sozialarbeit, sondern stellt sich als spezifisches, praktisch zu lösendes Handlungsproblem auch für die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in den Sozialämtern: „Jeweils konkrete und widersprüchliche, komplexe Handlungs- und Entscheidungssituation im Einzelfall sachangemessen, d.h. unter Würdigung der Besonderheit des jeweiligen Falles, mit den bürokratischen Verfahrensweisen in Einklang zu bringen, ohne dass hierbei nur ein voreingerichteter standardisierter Ablauf abgearbeitet werden könnte.“ (v. Harrach/ Loer/ Schmidtke 2000: 90)

Je nachdem, welche Handlungsform in der jeweiligen Situation zum Tragen kommt, wird dieser Widerspruch eine andere Form annehmen. Im Falle des Case Managements kann das genannte Handlungsproblem analytisch in drei Dilemmata differenziert werden (Oostrik/ Steenbergen 2000: 257f.):

- **Das „strategische Dilemma“, das darin besteht, dass der Case Manager mit der Klientin/ dem Klienten Ziele vereinbaren will, die Ziele der Klientin/des Klienten aber nicht unbedingt mit den Zielen des Anstellungsträgers oder auch des Case Managers selbst übereinstimmen.**

- **Das „instrumentelle Dilemma“ zwischen der Tatsache, dass das Case Management aus Regeln und Vereinbarungen besteht (s.u.), ein starres Festhalten an diesen Regeln u.U. aber zu unflexibel für den Einzelfall ist, eine Revision der Regeln von daher die „angemessenere“ Variante dar stellen kann.**

- **Das „narrative Dilemma“²⁰. Unter den**

Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Case Managements kann es zu unterschiedlichen Interpretationen von Ereignissen mit entsprechend differierenden Konsequenzen kommen. Es ist Aufgabe des Case Managers, sich in die Interpretation der Klientin/ des Klienten einzufühlen, gleichzeitig aber einen – von dieser u.U. abweichenden – gemeinsamen Interpretationsrahmen anzustreben.

Diese Dilemmata erhalten im Rahmen des Case Managements deshalb ihre besondere Brisanz, weil dessen Zielsetzung explizit die Vermittlung der beiden Pole beinhaltet und Case Management nur dann seine Ziele erreichen kann, wenn eine Bewältigung des Handlungsproblems gelingt.

Um das „case manager’s dilemma“ präziser beschreiben zu können, unterscheidet Moxley zwei grundlegende Typen des Case Management, über die sich das Dilemma weiter bearbeiten lässt (er nennt sie „Archetypen“). Diese Archetypen markieren Pole einer denkbaren Konzeption von Case Management, in denen sich die beiden grundlegenden Orientierungen („System“ vs. „Klientin/Klient“) in „Reinform“ auskristallisieren:

(a) „System Driven“ Case Management

Diese Form des Case Managements „embodies those values that prioritize a more efficient and effective organizational approach to human service delivery“ (Moxley 1997: 15) und baut auf der Grundidee der „Kontrolle“ auf. Kontrolle wird dabei doppelt gefasst:

- **als Kontrolle des „Systems“, z.B. im Hinblick auf den sparsamen Umgang mit knappen Ressourcen;**
- **als Kontrolle von Personen, dadurch dass verhindert wird, dass Personen mit (potenziell) abweichendem Verhalten aus dem Versorgungssystem herausfallen und sich deren Devianz dann unkontrolliert gegen die Gesellschaft wendet (ebd.: 16).**

Der Case Manager übernimmt die Rolle des „Treuhänders“ (trustee) für die Gesellschaft gegenüber der Klientin/ dem Klienten. Die Grundidee der Kontrolle prägt das Zielsystem dieser Form des Case Managements:

- **Koordination zersplitterter Angebote;**
- **Rationierung von Leistungen: „Rationing can shift costs to the consumer and away from a system, and can shift the burden of care to informal supports and to services outside of a managers care network“ (ebd.: 17);**
- **Substitution teurer durch billigere Leis-**

²⁰ Oostrik/Steenbergen gehen davon aus, dass Case Manager sich immer mit den Deutungen und Interpretationen (also: „Erzählungen“, was nicht abwertend gemeint ist) auseinandersetzen müssen: „Der Case Manager muss sich die Frage stellen, wie die Deutung eines Lebenslaufes (...) mit diesem ‘Erzähler’ ausgehandelt werden kann.“ (ebd.: 256). Deshalb bezeichnen sie dieses Dilemma als „narrativ“.

tungen (auch durch Initiierung informeller Unterstützung);

- **Behavioural Cost Control:** „(...) seek to drive down or control the costs created by high utilization behaviour by addressing the needs of individuals through innovative arrangements focusing on the provision of community and household support integrated with social services (...)“ (ebd.: 19);
- **Deviance Management:** „(...) can increase the institutional ambiguity surrounding human services by accentuating the mixed loyalties inherent in combining a system control approach with an approach that incorporates the relational aspects of care and support“ (ebd.: 19).

(b) „Consumer Driven“ Case Management

Diese Form des Case Managements stellt den Gegenpol zum „system driven“ Case Management dar. Es zielt darauf, Klientinnen und Klienten dabei zu unterstützen, ihre Bedürfnisse zu artikulieren und ihnen den Zugang zum Angebot sozialer Dienstleistungen zu eröffnen (vgl. Moxley 1997). Dieser Typus achtet zwar auch auf Kosten, betrachtet aber Menschen nicht als Kostenquelle, weder in Bezug auf ihr Verhalten noch in Bezug auf unmittelbare Ausgaben (ebd.: 21). Das zentrale Ziel des „consumer driven“ Case Managements ist die „Personalisierung“. Dies bedeutet, persönliche Stärken der Klientin/ des Klienten zu wecken und zu stützen und formelle wie informelle Ressourcen daran auszurichten (ebd.: 21). Dem entspricht ein an der Person der Klientin/ des Klienten ausgerichtetes Zielsystem:

- **Verantwortlichkeit gegenüber den artikulierten Bedürfnissen (ebd.: 24),**
- **Herstellung einer unterstützenden Beziehung,**
- **Zuschneiden der Hilfeangebote angemessen an die spezifische Situation der Klientin/ des Klienten (ebd.: 24).**

Die beiden Archetypen basieren auf unterschiedlichen Werten und Menschenbildern und bilden auf diese Weise konkurrierende Paradigmen. Obwohl dies in der Praxis eine Quelle von Rollenkonflikten darstellt, werden beide Paradigmen in der Praxis nicht selten miteinander vermischt, was u.a. aus widersprüchlichen politischen Aufträgen resultiert wie z.B. „treat the recipient as a consumer but limit the range of services offered“.

Eine vergleichbare Situation stellt sich im Kontext des Postulats „passgenauer Hilfe“. Dieses wäre als Ausformung eines „consumer driven“ Case Managements zu verstehen, ginge damit nicht gleichzeitig die explizite Erwartung

einher, Ausgaben zu reduzieren.

Umgekehrt ist nur schwer vorstellbar, wie das Ziel des „system driven“ Case Managements, abweichendes Verhalten zu „kontrollieren“, erreicht werden kann, ohne nicht zumindest ein Minimum an personenbezogener Hilfeleistung zu erbringen. Erst eine genauere Analyse der Praxis des Case Managements kann Aufschluss darüber geben, wie stark die skizzierte Ambiguität des Case Managements das Handeln der Case Manager beeinflusst, und in welche Richtung die Ambiguität aufgelöst wird. Eine solche Analyse sollte sich zunächst dem Kontext widmen, in dem das Case Management eingesetzt wird, um dann vor dem Hintergrund der Klärung des politischen Auftrags konzeptionelle Fragen zu diskutieren, welche die Modellierung des Leistungsangebots strukturieren. Über eine Gestaltung des Leistungsprozesses gilt es dann, die spezifischen Wirkungen des Case Managements zu bestimmen.

Dieses Schema kann sowohl für die retrospektive Rekonstruktion und Analyse von Praxisansätzen wie auch für die Konzeptentwicklung und das Design künftiger Praxis genutzt werden.

Die Kontextanalyse

(a) Die beiden elementaren Merkmale des Case Managements, sowohl „across services“ zu wirken, wie auch „over time“ anzusetzen, werden unterschiedlich modelliert, je nachdem, wie der Kontext gestaltet ist, in dem Case Management ansetzt (vgl. zum Folgenden: Moxley 1997). Deshalb besteht der erste Schritt der Modellierung eines einzelfallbezogenen Case Managements in der einzelfallübergreifenden und -unabhängigen Analyse dieses „Kontextes“. Darunter ist konkret zu verstehen:

Eine Analyse der Zielgruppe und der sozialen Probleme, die im Zentrum des Case Managements stehen sollen, ebenso wie die vorhandenen Bewältigungsstrategien und -ressourcen, formelle und informelle Unterstützungsnetzwerke. Nach Moxley beinhaltet die Kontextanalyse „(...) to examine the target population and to identify the social problems and health concerns of the people who will be using case management“ (ebd.: 44). Dies schließt auch die eingehende Betrachtung der lokalen Lebensbedingungen der Zielpopulation ein, um hieraus einerseits Strategien zur Veränderung dieser Bedingungen abzuleiten und außerdem Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wie einzelfallbezogene und -übergreifende Unterstützungspotenziale erschlossen werden könnten. Diese Unterstützungspotenziale sind ein kritischer Erfolgsfaktor, denn „(...) case management systems most likely will be as effective as their resource contexts“ (ebd.: 81). Dies wird häufig vernachlässigt: „It is very unusual for case management personnel to articulate longer-run strategies using abundant information they obtain

about community issues and resource problems for the purposes of resource development and system improvement“ (ebd.: 82). Unterstützungsleistungen, die noch nicht existieren, müssen entwickelt werden, hierzu bedarf es aber einer realistischen einzelfallübergreifenden Analyse und einer darauf aufbauenden Strategie.

Case Management als einzelfallbezogene Handlungsform basiert also elementar auf der einzelfallunspezifischen Analyse von Bedarfssituationen und Angebotskonstellationen (Bedarfs- und Bestandsanalyse), d.h. auf sozialplanerischen Aktivitäten.

(b) Die Kontextanalyse erstreckt sich auch auf den politischen Raum des Case Managements, um hieraus die expliziten und impliziten Aufträge zu rekonstruieren und auf ihre potentielle Realisierbarkeit hin zu überprüfen. Moxley nennt acht identifizierbare Ziele, die durchaus nicht alle miteinander in Einklang zu bringen sind:

- **Sicherung der Kontinuität des Angebots durch individualisierte Leistung „across services“ (ebd.: 45)**
- **Monitoring der Qualität der Leistungen**
- **Gewährleistung sozialer Kontrolle durch Einbeziehung von „Risikogruppen“**
- **Angebot von Unterstützung an Personen, die von sozialem Ausschluss bedroht sind**
- **Organisation „technischer“ Hilfe zur Bewältigung des Alltagslebens**
- **Kosten- und Ressourcenmanagement**
- **Identifizierung von Bedürfnissen der Klientinnen und Klienten und Gewährleistung ihrer Befriedigung**
- **Abpuffern des Stresses, den Klientinnen bzw. Klienten im Kontakt mit einem bürokratischen System erfahren.**

Diese Ziele sind teilweise widersprüchlich und das Case Management trägt als Instrument die Widersprüche weiter, die den institutionellen Kontext prägen, in dem es eingesetzt wird (ebd.: 46). Dies gilt insbesondere für den Einsatz des Case Managements mit dem Ziel der „Verselbstständigung“ arbeitsloser Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger. Das Versprechen „passgenauer Hilfe“ beinhaltet, dass es prinzipiell möglich ist, mit entsprechend ausgestaltetem Case Management auch in konkreten Einzelfällen wirkungsvoll zu helfen, d.h. eine bislang arbeitslose Person in den ersten Arbeitsmarkt zu (re-)integrieren. Der fiskalische Erfolg des Case Managements wird nicht zuletzt daran gemessen, ob dies gelingt oder nicht. Allerdings hängt das Einlösen dieses Versprechens von Bedingungen ab, die nicht oder nur sehr partiell durch Case Management beeinflussbar sind, nämlich z.B. von der Struktur und Dynamik des lokalen Arbeitsmarktes. Diese strukturellen Bedingungen schlagen auf den Einzelfall durch. Es ist nun

bedeutsam, dieses Problem so aufzugreifen, dass das politische Ziel revidiert oder zumindest modifiziert wird, denn sonst besteht die Gefahr, dass die mangelhafte Zielerreichung entweder einem angeblich fehlerhaften Case Management oder der besonderen Untauglichkeit oder „Renitenz“ der Klientinnen und Klienten zugeschrieben wird. Um Letzteres zu vermeiden, müssen die Ziele geklärt und deutlich gemacht werden, damit die Akteure möglichst widerspruchsfrei handeln können. Dabei wird es auch darum gehen müssen, die grundlegende Ausrichtung des Case Managements zu bestimmen und folgende – von Moxley aufgeworfene – Frage zu beantworten: „(...) given this initial and formative exploration, what will case management achieve, and why is the purpose important to the mission of the organization?“ (ebd.: 47).

(c) Diese Frage verweist direkt auf die Ziele und Struktur der Organisation, in deren Rahmen Case Management angeboten wird.

- **Grundsätzlich muss das Case Management im Kontext der Dienste verortet werden, in die es eingebettet ist, um eine Aufgabenbestimmung vornehmen zu können: Geht es mehr um ein „internes“ Case Management, das darauf abzielt, vorhandene Dienstleistungen zu vernetzen und zu optimieren („the case manager in this sense manages the client pathway, the movement of the recipients through this pathway, and the troubleshooting of problems, all of which are articulated to achieve system integration“ (ebd.: 51))? Oder steht die „externe Orientierung“ im Vordergrund, die Einnahme der Perspektive des Klienten auch dort, wo formelle Angebote fehlen? Der Case Manager tritt dann weniger als „Kordinator“ als vielmehr „Ressourcenbeschaffer“ oder „Projektentwickler“ auf – bis zur Konsequenz, neue Angebote zu schaffen.**
- **Ein kritischer Faktor ist das Verhältnis des Case Managers zu anderen Diensten und Einrichtungen. Dabei geht es zunächst um die elementarsten Voraussetzungen, nämlich Schnittstellen innerhalb und zwischen Organisationen und deren Optimierung, weiterhin aber auch um das jeweilige professionelle Selbstverständnis sowie Menschenbilder und Arbeitsansätze.**
- **Wenn sich Case Management als Arbeitsansatz ausbreitet, wird die Arbeitsteilung/Verknüpfung zwischen einzelnen, gegeneinander spezialisierten Ansätzen des Case Managements zu einer Aufgabe der Zukunft. Das bedeutet, dass bereits bei der Konzipierung von Case Management zu berücksichtigen ist, in welcher Konstellation universelle und spezialisierte Dienste zueinander stehen.**

An allen genannten drei Punkten lässt sich zeigen, dass die Schlüsselfrage für das Case Management die ist, über welche Steuerungskompetenzen es innerhalb eines gegebenen organisationellen Kontextes (also innerhalb einer Organisation und im Hinblick auf interorganisationelle Beziehungen) verfügt, und auf welche Weise Steuerungsfunktionen konkret wahrgenommen werden.

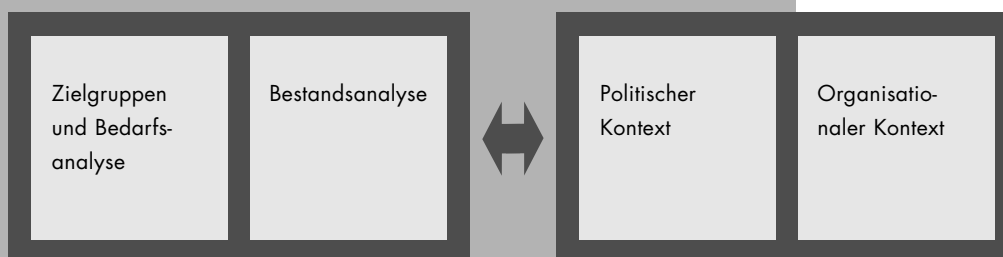
Die Kontextanalyse bringt, wenn sie sorgfältig durchgeführt wird, Erkenntnisse für die fallübergreifende Ausgestaltung von Prozessen des Case Management, deren „Design“²¹.

²¹ vgl. auch den Titel der Arbeit Moxleys „Management by Design“

Fragestellungen:

1. Wie sehen die Problemlagen aus, zu deren Bearbeitung Case Management eingesetzt werden soll (Problemanalyse)?
2. Welche spezifischen Probleme und Ressourcen haben die Personengruppen, mit denen das Case Management zu tun hat? Gibt es spezielle „Zielgruppen“? Sind diese sinnvoll abgrenzbar und sinnvoll abgegrenzt (Zielgruppenanalyse)?
3. Wie sehen die bestehenden Versorgungsstrukturen in dem sozialen Raum aus, in dem Case Management eingesetzt werden soll? Welche formellen und informellen Versorgungssysteme gibt es? Wer ist potenzieller Förderer/ Gegner (Beteiligtenanalyse)?
4. Wie sieht der politische Auftrag des Case Managements aus? Ist dieser widerspruchsfrei? Wenn nein, sind Prioritäten erkennbar? Ist dieser Auftrag überhaupt im Rahmen des Case Managements zu erfüllen (Auftragsklärung)?
5. Wer ist der Träger des Case Managements? Wie sieht der organisatorische Kontext des Case Managements aus? Gibt es konkurrierende Aufträge und/ oder Angebote? Wo sind „Schnittstellen“, wo „Sollbruchstellen“ erkennbar?
6. Welche Angebote anderer Träger werden durch das Case Management tangiert?
7. Welche Angebote anderer Träger sollten sinnvoller Weise durch das Case Management koordiniert/ gesteuert werden? Welche Koordinationsformen sind denkbar?

Fallunspezifische Ausgangssituation des Case Managements



Beispiele für Kontextanalysen auf der Basis von Geschäftsstatistiken

Im Rahmen des Pilotprojekts „Integrierte Hilfe zur Arbeit“ wurde eine empirische Untersuchung durchgeführt, die über die Auswertung von Geschäftsstatistiken von Sozialämtern quantitative Längsschnittdaten über den Bezug von Sozialhilfeleistungen gewinnt (MASQT 2002). Die Stadt Wiesbaden hat eine Analyse ähnlicher Daten über einen Zeitraum von vier Jahren vorgelegt (Brennecke/ Brülle/ Butz/ Wulfgramm 2001). Beide Untersuchungen kommen zu ähnlichen Ergebnissen, die folgendermaßen zusammengefasst werden können:

(1) Die Angewiesenheit auf Sozialhilfeleistungen ist bei der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter viel höher, als es Stichtagsdaten vermuten lassen. Beide Verlaufsstudien zum Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt zeigen, dass trotz konstanter Bestandszahlen (in Wiesbaden – nur Personen im erwerbsfähigen Alter – knapp 12.000, in Herne 7.800 und in

Unna 3.000 Leistungsbezieher) ungefähr doppelt so viele unterschiedliche Personen dieser Altersgruppe im Untersuchungszeitraum Leistungen bezogen haben (in Wiesbaden 27.978, in Herne 13.500, in Unna 5.800). Damit ist die Zahl der von Sozialhilfe Betroffenen weit höher als die Zahl der zu einem Stichtag Sozialhilfe Beziehenden. Dies bedeutet auch, dass die „Fluktuation“ sehr hoch ist, wobei der Anteil der Personen, die im Untersuchungszeitraum nur einmal Leistungen bezogen, den der „Pendlerinnen und Pendler“ (d.h. der Mehrfachbezieherinnen und Mehrfachbezieher) weit übersteigt (vgl. Brennecke/ Brülle/ Butz/ Wulfgramm 2001, MASQT 2002).

(2) Diese Aussagen beziehen sich auf die Gesamtheit der Leistungsbezieherinnen und -bezieher. Detailliertere Analysen zeigen spezifische „Karrieren“ für wichtige Teilgruppen:

(2.1) Vor allem Allein Erziehende benötigen die Hilfe zum Lebensunterhalt für einen langen Zeitraum. In Wiesbaden haben lediglich knapp 23% der Alleinerziehenden, die aufgrund des Alters ihrer Kinder nicht erwerbstätig sein können, die Chance, innerhalb von zwei Jahren ihre Sozialhilfebiographie dauerhaft zu beenden; auch in Herne und Unna ist diese Gruppe im Hinblick auf die Beendigung des Sozialhilfebezugs am wenigsten „erfolgreich“. Trotz einer insgesamt langen Bezugszeit zeigen sie aber zahlreiche Statusveränderungen in ihrer „Sozialhilfekarriere“. Neben der „Familienphase“ sind sie arbeitslos, sind dann wieder erwerbstätig und ergänzend zur Erwerbstätigkeit auf Sozialhilfe angewiesen und können sich zeitweise gänzlich ohne Sozialhilfeleistungen „über Wasser halten“. Trotz aller Versuche, unabhängig von Hilfe zum Lebensunterhalt ihre Existenz und die ihrer Kinder zu sichern, gelingt dies erst nach einem langen Zeitraum. Aber auch dann ist eine selbstständige Lebensführung durch Erwerbsarbeit oder Rentenleistungen stark bedroht, da der späte (Wieder-)Einstieg in den Beruf hohe Arbeitslosigkeitsrisiken birgt und häufig nur geringe Rentenleistungen eingezahlt wurden (vgl. Brennecke/ Brülle/ Butz/ Wulfgramm 2001).

(2.2) Junge und alleinstehende Menschen haben hohe Ausstiegchancen und nur geringe Langzeitverläufe. Jüngere Alleinstehende weisen in der Regel eine klassische Kurzzeit-Sozialhilfebiographie auf (Bezugsdauer unter einem Jahr). Sie sind bei den Einsteigerinnen und Einsteigern wie bei den Aussteigerinnen und Aussteigern überrepräsentiert; die Ausstiegswahrscheinlichkeit binnen zweier Jahre beträgt in Wiesbaden 46%; in Herne sind nach 12 Monaten über 57%, in Unna 45% der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger aus der Altersgruppe zwischen 18 und 24 Jahren aus dem Bezug ausgeschieden²². Gleichzeitig ist das Risiko dieser Gruppe sehr hoch, nur eine prekäre Integration in das Erwerbsleben zu erreichen. Sie sind deshalb auch bei den „Pendlerinnen und Pendlern“ zwischen Sozialhilfe und unabhängiger Existenzsicherung überrepräsentiert (vgl. Brennecke/ Brülle/ Butz/ Wulfgramm 2001, MASQT 2002).

(3) Das Bild wird noch komplizierter, wenn man sich die großen Differenzen innerhalb der genannten Gruppen anschaut. So beträgt zwar die Wahrscheinlichkeit, dass eine arbeitslose Sozialhilfeempfängerin/ ein arbeitsloser Sozialhilfeempfänger im Alter zwischen 18 und 25 Jahren spätestens nach einem Jahr den Bezug eingestellt hat, in Wiesbaden 30%, dennoch ist die (statistisch) erwartete durchschnittliche Bezugsdauer für die gleiche Gruppe mit über vier Jahren sehr hoch (Brennecke/ Brülle/ Butz/ Wulfgramm 2001: 26ff.). Dies spricht für eine Polarisierung in Kurzzeitbezieherinnen und -bezieher einerseits, Langzeitbezieherinnen und -bezieher andererseits und sollte eigentlich Anlass dafür sein, Hilfeangebote äußerst differenziert zu konzipieren und von Pauschalprogrammen (z.B. für alle Jugendlichen, die Sozialhilfe beziehen) abzusehen.

(4) Insgesamt ist die Einbindung in bzw. die Nähe zum Arbeitsmarkt das entscheidende Kriterium für Verlauf und Dauer des HLU-Bezuges. Nimmt man Merkmale wie Erwerbstätigkeit, Teilnahme an schulischer oder beruflicher Ausbildung und vorhandene Einbindung in das vorrangige Sicherungssystem des SGB III als Indikatoren für Arbeitsmarktnähe, dann zeigt sich, dass arbeitsmarktnahe Personengruppen bei den Aussteigerinnen und Aussteigern überrepräsentiert sind. In Wiesbaden stellen sie über 52 % der Aussteigerinnen und Aussteiger (ebd.: 21).

Neben direkt arbeitsmarktbezogenen Merkmalen ist das Alter bei Eintritt in die Sozialhilfe – ähnlich wie in der Arbeitsmarktstatistik – von Bedeutung. Über alle Erwerbs- und Haushaltsformen hinweg gilt: Je jünger die erwachsene Hilfeempfängerin/ der erwachsene Hilfeempfänger beim Eintritt in die Sozialhilfe ist, umso höher ist ihre/ seine Chance auf eine kurzfristige Sozialhilfebiographie. Aus den empirischen Daten der Verlaufanalysen können –

²²Die deutlichen quantitativen Unterschiede zwischen Wiesbaden einerseits, Herne und Unna andererseits bilden vielleicht auch unterschiedliche Problemsituationen ab, verdanken sich aber zu einem großen Teil der unterschiedlichen Definition des Zeitraums, ab dem eine Person als „ausgeschieden“ gilt. Dieser Zeitraum ist in der Wiesbadener Untersuchung länger angesetzt als in der an der FH Frankfurt durchgeführten.

bei aller Vorsicht – einige verallgemeinernde Schlüsse gezogen werden:

(1) Die „Karriere“ der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger ist durch vielfältige Wechsel der Lebenslagen und Lebensführung charakterisiert – während des Sozialhilfebezugs erfahren viele Hilfeempfängerinnen und -empfänger trotz der Kontinuität materieller Hilfe signifikant unterschiedene Wechsel ihrer biographischen Situation: Arbeitslosigkeit, Erwerbstätigkeit mit ergänzender Sozialhilfe und – kurze – „sozialhilfefreie“ Zeiten wechseln sich ab. Eine eindimensionale und statische Sichtweise auf den Sozialhilfebezug (so z.B. die Zuschreibung, „passiv“ zu sein), ist wenig hilfreich für das Verständnis und die Entwicklung von Zielen und Angeboten.

(2) Insgesamt zeigt sich die Hilfe zum Lebensunterhalt insofern als recht erfolgreiches Hilfesystem, als für die Teilgruppe der Erwerbsfähigen die Bezugsdauer eher kurz ist (für die Gesamtpopulation der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger hatte dies bereits die Forschergruppe um Stephan Leibfried nachgewiesen – vgl. Leibfried/ Leisering 1995). Ferner belegen die Studien den teilweise recht hohen Anteil Erwerbstätiger unter den Empfängerinnen und Empfängern von Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt. In Wiesbaden waren nicht nur 26,6% der Hilfeempfängerinnen und -empfänger im erwerbsfähigen Alter, die zum Stichtag am 31.12.2000 einer Erwerbstätigkeit oder Ausbildung nachgingen. Auch Personengruppen, die als Arbeitslose oder Erziehungsleistende in die Sozialhilfe eingetreten sind, zeigten während ihrer Bezugskarriere Phasen der Erwerbstätigkeit (ebenso wie erwerbstätige Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger Phasen der Arbeitslosigkeit in der Sozialhilfe aufweisen) (vgl. Brennecke/ Brülle/ Butz/ Wulfgramm 2001).

Allerdings kann für einige Personengruppen eine Tendenz zum Ausschluss aus oder zum prekären Zugang zur Erwerbstätigkeit festgestellt werden – dies betrifft vor allem gering Qualifizierte und Ältere sowie Personen, die durch Erziehungsleistungen in ihrer Arbeitsfähigkeit zeitlich eingeschränkt sind. Sozialhilfe reagiert also nicht auf die fehlende individuelle Leistungsbereitschaft einiger Personen, sondern auf spezifische objektive Reproduktionsrisiken – dies gilt es bei der Entwicklung „aktivierender Instrumente“, zu berücksichtigen.

Um die Wirksamkeit „aktivierender Instrumente“ nicht zu überschätzen, muss z.B. stets im Blick behalten werden, ob und in welchem Ausmaß die Reproduktionsrisiken, die zu Sozialhilfebezug führen, von diesen Instrumenten zu beeinflussen sind. So sind die Probleme auf dem Arbeitsmarkt – sektoral und regional allerdings hochgradig different (vgl. Klös/ Egle 1999) – nur zu einem geringeren Teil Resultat eines falschen „matching“ zwischen Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften. Und die große Hoffnung des „Maatwerk“-Ansatzes, durch größere „Kundennähe“ (d.h. Eingehen auf die speziellen Bedarfe der lokalen Unternehmen) zusätzliche Arbeitsplätze akquirieren zu können, die ohne diese Aktivität nicht geschaffen worden wären, darf – selbst wenn sie berechtigt sein sollte, was empirisch zu belegen noch aussteht – in ihrer quantitativen Relevanz nicht überschätzt werden.

Damit bleibt es eine wesentliche Aufgabe der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, neben Instrumenten der Förderung von „Beschäftigungsfähigkeit“ solche der Verbesserung der Beschäftigung selbst zu entwickeln (vgl. Gazier 2001, Trube 2001).

(3) Der Bezug von Sozialhilfe mindert nicht die Selbsthilfekräfte der Leistungsberechtigten – die These der „Armutsfalle“ hält einer empirischen Überprüfung nicht stand. Beide Untersuchungen zeigen, dass Phasen mit Sozialhilfebezug häufig recht lange andauern, aber auch lange Bezugsverläufe von Wechseln in der riskanten Lebenslage geprägt sind. Zudem schaffen es viele, innerhalb eines Jahres ihre Existenzsicherung dauerhaft ohne Hilfe zum Lebensunterhalt zu gestalten. Gleichzeitig zeigen sich bei den Gruppen mit langen Bezugsdauern objektive Gründe für den langen Bezug: die häusliche Bindung, Erwerbsunfähigkeit, ein in Relation zu den Ansprüchen des Arbeitsmarktes (zu) hohes Alter. Besonders bemerkenswert ist die relativ hohe Zahl der Leistungsberechtigten, die während ihres Sozialhilfebezuges erwerbstätig sind, auch wenn die Zahl je nach den lokalen Bedingungen wechselt²³.

(4) Eine nachhaltige Integration in Erwerbsarbeit zur Sicherung einer selbstständigen Lebensführung außerhalb der Sozialhilfe gelingt ohne eine grundlegende berufliche Qualifizierung immer seltener. Erfolgreiche Absolventen einer beruflichen Ausbildung zei-

²³Dies dürfte im wesentlichen vom örtlichen Sozialhilfeniveau abhängen, das z.B. durch die Lage am Wohnungsmarkt nicht unwesentlich bestimmt wird. Hier dürfte ein wichtiger Grund für den hohen Anteil Erwerbstätiger an der Wiesbadener Sozialhilfe-Population liegen.

gen kürzere Sozialhilfebezugszeiten (Brennecke/ Brülle/ Butz/ Wulfgramm 2001: 26). Gerade für Ausbildungswillige und jüngere Leistungsberechtigte sollte deshalb der Schwerpunkt auf die duale berufliche Ausbildung oder eine berufliche Teilqualifizierung gelegt werden, anstatt schnell in verfügbare einfache Jobs im Arbeitsmarkt zu vermitteln.

(5) Obwohl sich unterschiedliche Zielgruppen abzeichnen, bei denen bestimmte Problemkonstellationen (Kindererziehung, niedriges Qualifikationsniveau, Alter) zu deutlich differierenden Bezugsdauern und „Ausstiegswahrscheinlichkeiten“ führen, sind innerhalb dieser Gruppen offenkundig individuelle Differenzen so stark, dass sich für alle Fallkonstellationen eine Polarisierung zwischen „Kurzzeitbezieherinnen und -bezieher“ und „Langzeitbezieherinnen und -bezieher“ feststellen lässt. Dies bedeutet, dass pauschal ansetzende Programme Gefahr laufen, entweder die Selbsthilfekräfte zu unterschätzen, indem unmittelbar nach Antragstellung Hilfe (z.B. subventionierte Arbeit) angeboten wird, damit Mitnahmeeffekte produziert werden oder aber umgekehrt Personen, die schnelle Unterstützung benötigen, unnötig und ineffektiv auf „Anwartschaftszeiten“ verwiesen werden. „Aktivierungsprogramme“ müssen, soll diese schlechte Alternative vermieden werden, ein gutes „Profiling“ (vgl. Rudolph 2001) im Rahmen von Anamnese/ Assessment-Systemen konzipieren.

(6) Die Tatsache, dass die Erwerbsstatistiken im untersuchten Zeitraum (in Wiesbaden immerhin vier Jahre!) nicht nur recht vielfältig sind, sondern viele Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger in diesem Zeitraum den Erwerbsstatus z.T. mehrfach wechselten (Brennecke/ Brülle/ Butz/ Wulfgramm 2001: 29ff.) verbietet eine statische Sichtweise der Ausgangsproblematik und eine zu enge Fassung der Zielgruppen „aktivierender Instrumente“. So grenzt deren Beschränkung auf aktuell arbeitsfähige Leistungsempfängerinnen und -empfänger die Personen aus, die zwar bereits heute Unterstützung benötigen, aber erst morgen (oder vielleicht noch später) auf den Arbeitsmarkt zurückkehren können. Das o.g. Problem, durch zu spät einsetzende Hilfe Defizite zu verstärken, tritt hier erneut auf.

Case Management als Leistungsprozess

Case Management ist, ähnlich wie auch Beratung und Hilfeplanung, eine Dienstleistung, und zwar eine „komplexe Dienstleistung“ in dem Sinne, dass sie sich aus unterschiedlichen personenbezogenen Dienstleistungen (Beratung, Assessment, Hilfeplanung etc., s.u.) zusammensetzt und gleichzeitig die Vermittlung materieller Leistungen umfassen kann (z.B. Vermittlung einer Wohnung etc.). Analog zur allgemeinen Leistungskette personenbezogener Dienstleistungen (vgl. Brülle/ Reis/ Reiss 1998; Brülle/ Reis 2002; vgl. ausführlich Kapitel 4) können deshalb auch für die Analyse vorhandener oder die Planung zukünftiger Angebote des Case Managements die Dimensionen „Leistungsangebot (Input)“, „Leistungsprozess“ und „Wirkung der Leistung“ unterschieden werden.

Die Input-Faktoren (Leistungsangebot)

Input-Faktoren sind die Vorleistungen, die erbracht werden müssen, damit ein Leistungsangebot überhaupt zustande kommt. Im Rahmen des „Design“ eines Case Management-Prozesses werden damit Ressourcen und notwendige Rahmenbedingungen bezeichnet. Ressourcen und Rahmenbedingungen können auf zweierlei Weise mit konzeptionellen Überlegungen vermittelt sein: einmal können sie als „gegebene Vorausset-

zungen“ in Form vorhandenen Personals, vorhandener Budgets etc. gesetzt sein und mit dieser Setzung die Möglichkeiten des Designs begrenzen; andererseits kann im umgekehrten Fall der Ausgangspunkt ein Konzept sein, das aus der Kontextanalyse heraus definiert, wie ein sinnvolles Case Management aussehen könnte, und damit das erwünschenswerte Leistungsangebot umreißt, um von hier aus notwendige Ressourcen und Rahmenbedingungen festzulegen.

Es hängt von den konkreten Gegebenheiten „vor Ort“ ab, welche der beiden Varianten zum Tragen kommt. Diese spielen – vermittelt über den politischen „Auftrag“ des Case Managements – für dessen Ausgestaltung eine derart wichtige Rolle, dass sie systematisch reflektiert werden sollten:

(a) Bei der Konzipierung des Leistungsangebots gilt es zunächst, den grundlegenden Auftrag des Case Managements („mission“) zu prüfen (s.o.). Dieser resultiert aus der Problemwahrnehmung durch die zentralen Akteure (z.B. als Folge einer Bedarfs- und Bestandsanalyse) und den Konstellationen im politischen wie organisatorischen Kontext, welche die Umsetzung von Konzepten beeinflussen.

Der Auftrag kann darin bestehen,

- **die Leistungsgewährung zu optimieren, d.h. effektiver und effizienter zu gestalten (administrative mission),**

- **die Bedürfnisse des Klienten zu entdecken und durch Vernetzung professioneller Angebote zu befriedigen (mission of linkage and support),**
- **den Klienten dabei zu unterstützen, seine Bedürfnisse zu artikulieren und ihn in die Lage zu versetzen, diese selbst zu befriedigen (consumer-driven mission).**

Häufig ist der Auftrag nicht klar definiert, deshalb sollte stets versucht werden, die fallübergreifenden strategischen Ziele festzulegen bzw. zu rekonstruieren, unter denen Case Management eingeführt wird (Frage: Was soll mittelfristig erreicht werden?). So können aus der Analyse des Hilfebedarfs (in die auch die Arbeitsmarktsituation eingeht) einerseits und des Hilfeangebots (existierende Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen) andererseits Veränderungsoptionen und hieraus strategische Ziele der Sozialhilfe bzw. der Hilfe zur Arbeit abgeleitet werden, welche die Gegebenheiten der örtlichen Situation widerspiegeln. So wird es von der Lage und Perspektive auf den örtlichen Arbeitsmärkten einerseits und der Qualifikationsstruktur der arbeitslosen Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger andererseits abhängen, welchen Stellenwert in der lokalen Beschäftigungspolitik das Ziel bekommt, den Ausbau bestimmter Qualifikationen verstärkt zu unterstützen oder – umgekehrt – das Ziel, auch kurzfristige Vermittlungen in den ersten Arbeitsmarkt zu forcieren. Hierher gehören auch Entscheidungen über die Zielgruppen.

Die strategischen Ziele legen den strukturellen Rahmen fest, in dem die konkrete Arbeit geleistet wird. Je nach Zielsetzung werden bestimmte Entscheidungen über Ressourcen und Rahmenbedingungen zu fällen sein, z.B. dürfte in den beiden letztgenannten Auftragskonstellationen der Phase des Assessment besondere Aufmerksamkeit zu widmen sein, allerdings mit unterschiedlicher Ausrichtung: kommt es beim Auftrag, Bedürfnisse zu entdecken, schwerpunktmäßig darauf an, eine teilweise tiefgestaffelte Diagnose vorzunehmen (z.B. im Hinblick auf Arbeitsfähigkeit, besondere Neigungen und Fähigkeiten etc.), so legt der letztgenannte Auftrag eher nahe, das Assessment motivierend auszurichten. Beim Auftrag einer effektiveren Ausgestaltung der Leistungsgewährung hängt es vom Ziel ab, ob Assessment- und Diagnoseprozesse eine besondere Rolle spielen: Wenn die Bedarfslage im Einzelfall für die Zielerreichung irrelevant ist oder nur eine randständige Rolle hat, wird auch die Diagnose eher vernachlässigt werden können.

Der Einführung von Fallmanagement oder Case Management in die deutsche Sozialhilfepraxis haftet von Beginn an eine häufig ungeklärte Ambivalenz an. Die meisten Konzepte sprechen von einer „passgenauen“, d.h. auf die individuel-

le Ausgangslage zugeschnittenen Hilfeleistung. Dieser individuelle Zuschnitt legitimiert dann auch Kontraktgestaltungen, die gegenseitige Verpflichtungen („Fördern und Fordern“) und Sanktionen bei Vertragsbruch beinhalten. Gleichzeitig soll die Hilfe das Formalziel der Reduktion von Sozialhilfeausgaben bedienen, was sie von vornherein in eine Kosten-Nutzen-Relation stellt.

Ein Großteil der in deutschen Sozialämtern begonnenen Experimente steht (zumindest rhetorisch) dem Sachziel bedarfsgerechter Hilfe nahe, nähert sich dem consumer-driven-case-management nach Moxleys Definition an. Gleichzeitig steht aber die Praxis unter der Maßgabe des Effektivitätspostulats, das prägend ist für system-driven-case-management.

Eine rasche Auflösung dieser Ambiguität ist im Rahmen einer Fallkonstellation zu erwarten, in der eine auch von der Klientin/ dem Klienten als „bedarfsgerecht“ angesehene Hilfe gleichzeitig Kosten verursacht, die unter den mit ihr erzielten Ausgabenreduktionen liegen. Diese Konstellation wird von drei Faktoren determiniert: die Zufriedenheit der Klientin/ des Klienten, die Kosten der Hilfe und die vermiedenen Ausgaben. Gelingt die Auflösung der Ambiguität nicht, muss beobachtet werden, welche der genannten Faktoren Priorität genießen und ob eine Vernachlässigung anderer Faktoren ohne Folgen bleibt. Die Auftragsklärung bzw. Festlegung strategischer Ziele kann nicht als einmaliger Akt konzipiert werden, sondern muss ein (zentrales) Element eines fortlaufenden Prozesses darstellen, denn die Ergebnisse der Fallarbeit, insbesondere das Feststellen von Angebotslücken, sollten in die Bedarfsanalyse einfließen und damit auf strategische Zielsetzungen zurück wirken.

(b) Die einzelnen Etappen des Case Management-Prozesses werden weiter unten beschrieben. Vorab ist jedoch zu klären, ob die Intervention durch das Case Management „direkt“ oder „indirekt“ erfolgen soll, denn dies hat wiederum Folgen für die Intensität des Arbeitseinsatzes und die erforderlichen Kompetenzen der Case Manager: „Direct intervention will involve the case manager in working directly with recipients to improve their skills in self-care, service acquisition, self-monitoring and the troubleshooting of barriers that frustrate needs“. Case Management hat hier eine im Kern pädagogische Ausrichtung und ist – trotz aller Notwendigkeit, Angebote zu koordinieren, s.u. – stark einzelfallorientiert.

Dagegen akzentuiert indirekte Intervention stärker den Kontakt zu Leistungsangeboten Dritter und setzt auf deren Steuerung im Dienste der mit der Klientin/ dem Klienten ausgehandelten Zielsetzung: “Indirect intervention focuses the attention of the case manager on systems intervention, including perhaps work with service systems, community gatekeepers, and families,

with the aim of mustering needed service and social support for recipients and identifying and resolving barriers to the fulfillment of needs.” (Moxley 1997: 56)

(c) Von den Zielsetzungen des Case Management und der grundsätzlichen Ausrichtung wird auch die Gewichtung der drei Teilfunktionen des Case Managements abhängen. Jede dieser Teilfunktionen pointiert bestimmte Lesarten der Grundfunktion „Vermittlung“ und beinhaltet spezifische Zielsetzungen und Rollenforderungen an die Case Manager²⁴:

■ „Advocacy“, d.h. die anwaltliche Funktion. Sie „zielt auf Menschen, die angesichts konfliktträchtiger Lebenssituationen (z.B. Armut, mangelnde Bildung, Behinderung) oder unvorhergesehener biographischer Lebenskrisen (z.B. Unfall, Arbeitslosigkeit, schwere Erkrankung) nicht in der Lage sind, ihre persönlichen Interessen aufgrund von kurz-, mittel- oder langfristiger individueller Hilfsbedürftigkeit und/ oder gesellschaftlicher Machtlosigkeit geltend zu machen“ (Ewers 2000b: 63). Die Handlungslogik, mit der diese Funktion realisiert wird, besteht darin, den „Fall“ konsequent aus der Perspektive des Klienten zu sehen und Hilfsmöglichkeiten so zu zentrieren, dass die notwendigen Ressourcen an den individuellen Bedürfnissen der Klientin/ des Klienten ausgerichtet werden. Hierzu gehört es dann auch, Versorgungslücken zu entdecken und durch die Entwicklung geeigneter Angebote zu schließen: „Im Sinne einer Bottom-up-Strategie will Case Management zu einem patientenorientierten und bedarfsgerechten Ausbau des Sozial- und Gesundheitssystems und zu einer effizienteren Lösung vorhandener Versorgungsprobleme beitragen“ (Ewers 2000b: 65). Zur Logik der „anwaltlichen“ Funktion gehört es dabei, aus Abhängigkeiten und Machtlosigkeit herauszuführen und nicht etwa zu verstärken. Dies bedeutet, im Sinne des „Empowerment“ individuelle Bewältigungsstrategien zu entdecken und/ oder zu entwickeln. Der Case Manager nimmt hier die Rolle eines „Coachs“ ein, „indem er zur Reflexion über das Handeln des Klienten und seines sozialen Netzwerkes anregt. Reflexion des eigenen Handelns heißt, darüber nachzudenken, welche alternativen Handlungsweisen in einer gegebenen Situation möglich sind, um so dem Ziel, Veränderungen anzubahnen, gerecht werden zu können.“ (Oostrik/ Steenberg 2000: 259). Die anwaltliche Logik besteht somit weder darin, all das zu tun, was die Klientin/ der Klient wünscht, noch darin,

ihm „bedarfsgerechte“ Lösungen überzustülpen, sondern entfaltet sich in der Aufgabe, gemeinsam mit dem Klienten situationsangemessene Bewältigungsstrategien zu entwerfen und durch entweder bereits vorhandene oder noch zu entwickelnde Hilfsangebote zu verstärken. Dies setzt auf Seiten des Case Managers voraus, dass er einerseits in der Lage ist, eine kontinuierliche, auf das persönliche Wachstum der Klientinnen und Klienten hin orientierte professionelle Beziehung zu diesen einzugehen und andererseits nicht nur die professionellen Netzwerke wie auch die Klientennetzwerke gut kennt, sondern auch kompetent zu nutzen weiß.

Die Handlungslogik der „anwaltlichen Funktion“ ist somit stark durch Klienten- und Netzwerkorientierung gekennzeichnet und betont den Teil des Case Managements, der in der deutschen Debatte mit „Passgenauigkeit“ bezeichnet wird.

■ „Broker“, d.h. die vermittelnde Funktion. Die Handlungslogik besteht hier darin, einen möglichst umfassenden Überblick über das Hilfeangebot zu gewinnen und Verbindungen zwischen individuellem Bedürfnis einerseits, diesem Angebot andererseits herzustellen, ein „individuelles Versorgungspaket“ zu schnüren (Ewers 2000b: 68) und dessen Umsetzung in die Wege zu leiten. Die Realisierung dieser Handlungslogik erfordert eine „neutrale“ Position, denn es gilt zwischen den beiden Polen „Klientin/ Klient“ und „Versorgungssystem“ zu vermitteln. Im Zentrum des Handelns steht auch weniger die Klientin/ der Klient und seine Problemlage, als viel mehr der Prozess der Leistungserbringung, d.h. seine Koordination und seine Überwachung („Monitoring“ und „Controlling“), die Handlungslogik ist im Kern somit „Steuerungslogik“.

■ „Gate-Keeper“, d.h. selektierende Funktion. Da der Zugang zu den Ressourcen des Versorgungssystems durch rechtliche und/ oder administrative Regeln begrenzt wird, ist eine wesentliche Teilfunktion des Case Managements die der „Zugangsteuerung“, d.h. der Selektion, welche Personen in Prozesse des Case Managements aufgenommen werden oder nicht. Diese Funktion bringt die dem Einzelfall übergeordneten gesellschaftlichen Belange zum Ausdruck. Gerade in dieser Funktion hat der „Gate Keeper“ auch die Aufgabe, auf die Effektivität des Hilfeprozesses und die Effizienz der einzelnen Angebote zu achten. Die Handlungslogik ist hier weniger durch „Aushandeln“ (wie in der vermittelnden und auch der anwaltlichen Funktion) als vielmehr durch „Kalkulieren“ und „Kon-

²⁴Ewers, an dessen Darstellung hier angeschlossen wird, spricht von drei Funktionen, Wendt dagegen von „Berufsrollen“ (Wendt 1997: 145ff.).

trollieren“ geprägt, ist eine betriebswirtschaftliche Logik: Es geht darum, darauf zu achten, dass das Versorgungspaket nicht nur an die individuelle Situation angepasst (d.h. „passgenau“) ist, sondern effektiv und effizient umgesetzt wird. „Der Case Manager soll (...) die Gewähr dafür bieten, dass sowohl bei den Leistungserbringern als auch bei den Nutzern ein Bewusstsein für die wirtschaftlichen Folgen des Versorgungsgeschehens entsteht und der Rückgriff auf vorhandene Ressourcen im Sinne der sparsamen Mittelverwendung beeinflusst wird“ (Ewers 2000b: 71).

Keine dieser Funktionen ist in der hier dargestellten idealtypischen Form für sich alleine realisiert, vielmehr werden die unterschiedlichen Funktionen in den diversen Case Management-Konzepten in vielfältiger Weise kombiniert. Allerdings wirken sich Schwerpunktsetzungen an den beiden Polen der anwaltlichen bzw. selektierenden Funktion stark auf die Gesamtausrichtung eines Konzeptes aus.

(d) Sowohl vom grundlegenden Auftrag, der Ausrichtung und von den jeweils priorisierten Teilfunktionen des Case Managements wird abhängen, welche Anforderungen an die Kompetenz des Personals zu stellen sind (d.h. über welche formalen Qualifikationen und welche Fähigkeiten die Case Manager jeweils verfügen müssen). Komplexere Case Management-Prozesse können sogar Konzepte des Team Case Management erfordern (Moxley 1997: 54f.). Festzulegen ist auch, welche Personengruppen Case Management durchführen sollen und ob dies ausschließlich „Professionelle“ sein müssen. Dahinter verbirgt sich neben der Diskussion um De-Professionalisierung der Streit zwischen Berufsgruppen (z.B. Verwaltungsfachkräfte vs. Sozialarbeit).

Um Missverständnissen vorzubeugen: Unabhängig von der grundlegenden Ausrichtung und Ausgestaltung beinhaltet Case Management trotz der Betonung der „Vermittlungsfunktion“ einen zumindest minimalen zwischenmenschlichen Kontakt zwischen Case Manager und Klientinnen/ Klienten. Auch wenn es „nur“ um die Vermittlung von Leistungen geht, die andere erbringen sollen, ist der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses wichtig, um die Klientin/ den Klienten zur Mitwirkung am Case Management zu motivieren. Dies gelingt nur über den Aufbau eines tragfähigen Arbeitsbündnisses. Lamb/ Stempel (2000) beschreiben die Rolle des Case Managers hier zutreffend als eine des „Insider-Experten“, der auf der einen Seite das Leistungsangebot kennt, zum anderen aber auch ein Gefühl für die Problemlage der Klientin/ des Klienten, seine Selbstwahrnehmung, Fähigkeiten und Schwächen entwickelt und bei der

Vermittlung von Leistungen in Rechnung stellt. Gerade im Kontext der Vermittlung arbeitsloser Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger ist es von erheblicher Bedeutung, die physischen, psychischen und sozialen Anforderungen bestimmter Arbeitsplätze zu dem Leistungsvermögen der Hilfeempfängerinnen und -empfänger in Beziehung zu setzen und dabei sowohl Selbstüber- wie -unterschätzungen in Rechnung stellen zu können.

(e) Auf der konzeptionellen Ebene ist auch zu klären, welche Angebote fallübergreifend koordiniert werden sollen, d.h. es geht um Fragen der Angebotsentwicklung, -koordination und -steuerung. Das Formulieren strategischer Ziele macht nämlich nur dann Sinn, wenn diese Ziele auch in konkrete Angebote und Leistungen umgesetzt werden und dann die Zielerreichung überprüft wird. Die Planung von Angeboten wird sich im Feld der Hilfe zur Arbeit vielerorts so darstellen, dass eine vielgliedrige Trägerlandschaft koordiniert werden muss, denn Beratungs-, Beschäftigungs- und Qualifizierungsangebote werden von unterschiedlichsten Trägern vorgehalten. Die Koordination der Anbieter und Träger beinhaltet im Kontext integrierter Hilfe die gemeinsame Planung eines zukünftigen Leistungsangebots – mit der zentralen Ausrichtung am prognostizierten Bedarf und nicht am Bestand an Maßnahmeplätzen, die „besetzt werden müssen“. Hier muss vielerorts ein grundsätzlicher strategischer Wechsel vollzogen werden, der allen Beteiligten ein Umdenken abverlangt.

Der Gedanke des einzelfallbezogenen Case Managements basiert auf der Vorstellung, dass die notwendigen Leistungsangebote vorhanden sind, oder kurzfristig bereitgestellt werden können (vgl. auch Moxley 1997: 69). Zugespielt betrachtet, bedeutet dies, dass der Fortschritt des Case Managements von einer Weiterentwicklung des professionellen Angebots wie auch des „Community support system“ insgesamt, also des Systems formeller und informeller Hilfen abhängt. Dies muss klar gesehen werden, darf aber nicht dazu führen, dass die einzelnen Case Manager mit Aufgaben überlastet werden, die ihre Steuerungskompetenz überfordert. Moxley formuliert dies so: „the weight of community support cannot be placed entirely or even substantially on the shoulders of case management“ (ebd.: 70).

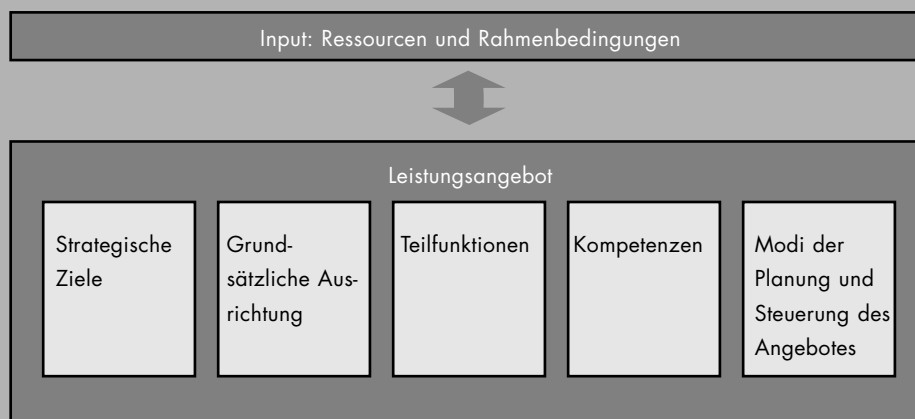
Dies gilt in besonderem Maße für das Case Management in der Sozialhilfe. Eine der zentralen Ursachen für Sozialhilfebedürftigkeit ist Arbeitslosigkeit, und obwohl es zum Aufgabenfeld eines insgesamt abgestimmten Case Managements in der Sozialhilfe gehört, Arbeitsplatzakquisition entweder selbst zu betreiben oder als Auftrag zu vergeben, kann ein strukturelles Defizit an Arbeitsplätzen damit nur bedingt kompensiert werden. Es würde das Instrument

Case Management komplett überfordern, wenn Problemstellungen verlangt bzw. sein Erfolg hier- von ihm die Lösung von strukturell verursachten an gemessen würde.

Fragestellungen

1. Welche Auswirkungen auf Schwerpunktsetzungen im Case Management hat der spezifische Auftrag? Welche der Teilfunktionen hat dabei besonderes Gewicht? Ist diese Schwerpunktsetzung mit der Problem- und Zielgruppenanalyse vereinbar?
2. Welche fallübergreifenden Ziele hat das Case Management? Wie wirken sich diese Ziele auf die Gestaltung der Arbeit im Einzelfall aus?
3. Welche grundlegende inhaltliche Ausrichtung sollte das Case Management haben (Einzelfall, Sozialraum)? Wie sieht die Einbindung in sozialräumliche Strategien aus? Ist diese Ausrichtung mit dem politischen Auftrag kompatibel?
4. Welche Organisationsprinzipien sollten der Ausgestaltung des Case Managements zu Grunde gelegt werden (Strukturerweiterung, flächendeckende Änderung der Arbeitsweise)?
5. Welche Steuerungskompetenzen benötigen die Case Manager (umfassende, partielle, keine)?
6. Welches Personal mit welche formalen Qualifikationen und Fähigkeiten wird benötigt (Verwaltungsfachkräfte, Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, multiprofessionelle Teams)?
7. Welche Formen der Vernetzung mit den einzelnen Leistungsanbietern sollten gewählt werden (Fallkonferenzen, marktanaloge Einbindung, Planungskonferenzen)?
8. Wie sieht der Leistungsumfang aus, auf dessen Vermittlung sich das Case Management erstreckt? Reicht dieser Umfang aus, um die Ziele zu erreichen?
9. Wie sieht die grundsätzliche Zeitschiene aus (Kontinuierliche Begleitung eines Falles, Begleitung nur für Zeitabschnitte)?

Fallübergreifender Input und Leistungsangebot



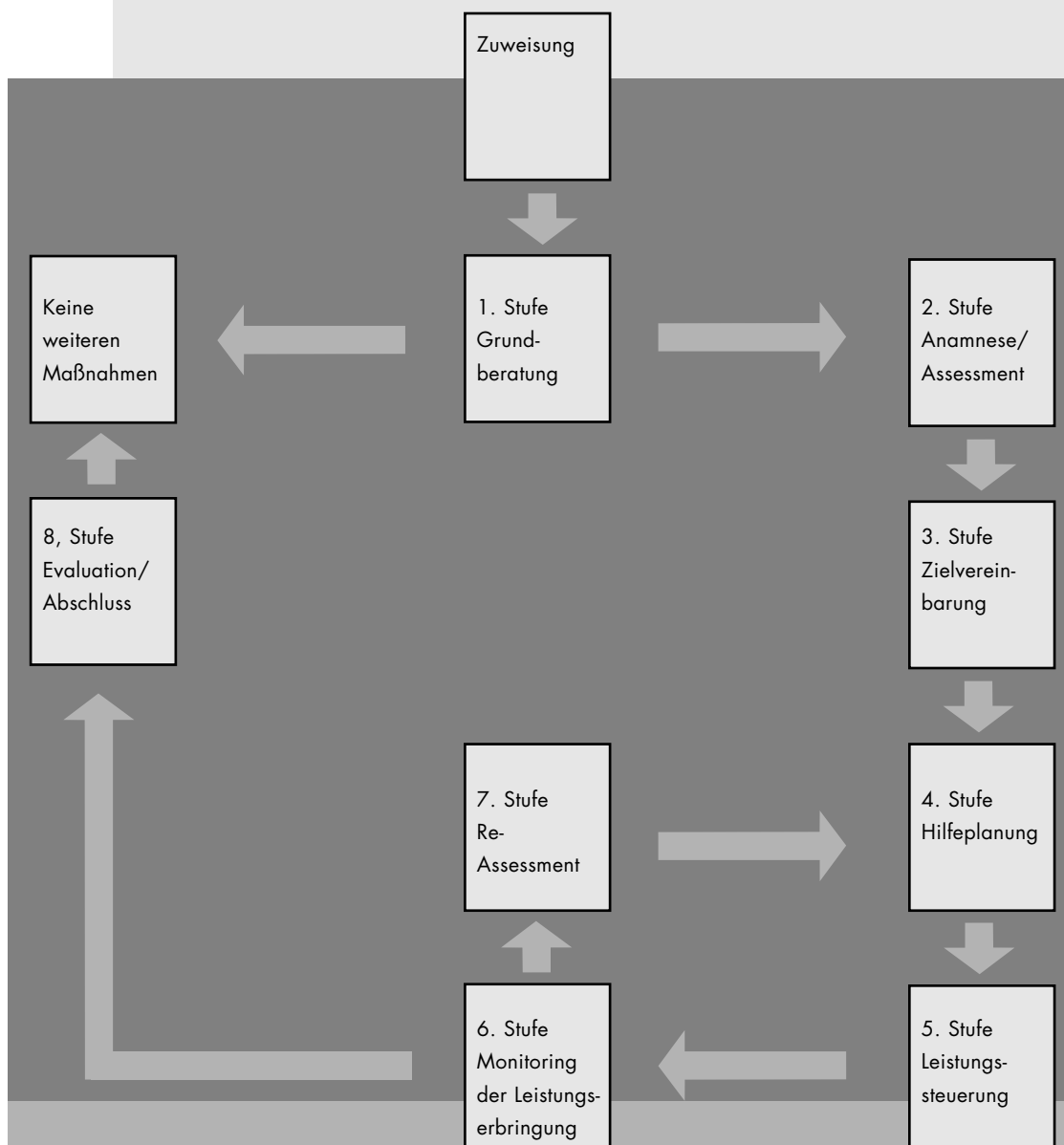
Der Prozess

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass Case Management in erheblichem Maße von der Vermittlung zwischen einfallenspezifischen, einfallensübergreifenden und einfallensspezifischen Elementen geprägt ist. Um die damit einhergehende Komplexität der Aufgaben bewältigen zu können, ist es notwendig, die einzelnen Prozesse, also sowohl die einfallensspezifischen wie -übergreifenden Tätigkeiten wie auch die fallbezogenen Interaktionen klar zu strukturieren. Ein wichtiger Erfolgsfaktor für das Case

Management ist somit auch die Definition von einfallensspezifischen Verfahrensabläufen und Schlüsselinterventionen sowie die Festlegung entsprechender Qualitätsstandards. Die einzelnen Prozessschritte müssen konkretisiert und beschrieben werden. Eine Dokumentation der Praxis dient dann dazu, diese Standards zu überprüfen und fortzuschreiben. Entsprechend hoch anzusetzen ist der Stellenwert von Monitoring-Verfahren, die eine formative Evaluation erlauben. Der Prozess des Case Managements durchläuft mehrere Stufen, die je nach Handlungsfeld unterschiedlich ausgestaltet sein können. Hier wird

ausschließlich Case Management in der Sozialhilfe bzw. der Hilfe zur Arbeit diskutiert, es sei dahin gestellt, ob ein Case Management in anderen Konstellationen vielleicht in einzelnen Stufen

anders akzentuiert sein wird. Zudem werden die einzelnen Etappen am Beispiel der "Hilfe zur Arbeit"²⁵ skizziert:



1. Stufe: Grundberatung

Im Handlungsfeld der Hilfe zur Arbeit bedeutet dies die Klärung, ob die Personen, die z.B. von den Sachbearbeiterinnen und -bearbeitern der „Hilfe zum Lebensunterhalt“ geschickt wurden, überhaupt Klientinnen oder Klienten für die Hilfe zur Arbeit sind oder nicht. Eine optimale Ausgestaltung dieser Stufe beinhaltet hier eine klare Definition von Zuständigkeiten, z.B. durch eine möglichst eindeutige Bestimmung des Personenkreises, der für die Hilfe zur Arbeit in Frage kommt.

Im Falle eines breiter ansetzenden Case Managements in der allgemeinen Sozialhilfe verschieben sich die Gewichte dahingehend, dass festgestellt werden muss, ob Bedarf für eine intensiver ansetzende Hilfe (also Case Management) besteht oder nicht. Diese „Eingangsdia-

gnose“ ist zu unterscheiden von der differenzierteren Diagnostik im weiteren Verlauf des Case Managements. Prüfkriterium ist die Fähigkeit/Unfähigkeit der Klientin bzw. des Klienten, sich selbst zu helfen, sich sowohl auf dem Arbeitsmarkt wie im Geflecht der Sozialleistungen zu orientieren. Auf dieser Stufe werden zentrale Weichen gestellt, spezifischere Verfahren (wie das Assessment) eingeleitet oder (noch) nicht. Zentrale Handlungsform in dieser Stufe ist die Beratung, denn es geht darum, Informationen über persönliche Stärken und Schwächen zu gewinnen, welche die anstehende Entscheidung vorbereiten können, und – noch wichtiger – Motivationen zu erschließen, sich auf ein Verfahren wie das Case Management überhaupt einzulassen. Deshalb gelten für diese Stufe die Strukturelemente, die auch für Beratungsprozesse außerhalb des Case Managements gelten.

²⁵ Dies ist zumindest für die erste Stufe zu vermuten.

„Beratung“ kann nach den Untersuchungen im Rahmen des Modellprojekts „Sozialbüros“ durch zwei Grundelemente charakterisiert werden (MASQT 2000a: 87):

- **Die inhaltliche Struktur: Die/der Rat Suchende erwartet, dass er den Beratungsinhalt auf seine eigene Lebenspraxis hin „auswerten“ und verwerten, die Kommunikation praktisch werden lassen kann. Die Qualität der Beratung bemisst sich an ihrer praktischen Anwendbarkeit. Beratung weist über sich selbst hinaus, hat sich außerhalb der besonderen sozialen Gesprächssituation „Beratung“ zu bewähren. Dieser praktische Problembezug muss in der Beratungssituation selbst als Ko-Produktion zwischen Beraterin oder Berater und Rat Suchenden „hergestellt“ werden. Diese „Ko-Produktion“ realisiert sich darin, dass es der Person, die Rat sucht gelingt, das eigene Problem zu formulieren, und es dem Berater gelingt, dieses Problem zu verstehen. Gleiches gilt dann für die „Lösungen“, die im Laufe der Beratung entwickelt werden.**
- **Die formale Struktur: Es besteht eine strukturelle Asymmetrie der Beratungskommunikation, die im Verlauf des Beratungsprozesses spezifisch wechselt. Ratsuchende und die Beraterin oder der Berater nehmen komplementäre Rollen ein: Die Ratsuchenden geben Informationen, die Beraterin oder der Berater „verwertet“ diese Informationen; die Beraterin oder der Berater strukturiert das Gespräch, der Ratsuchende überlässt sich der „Führung“ durch die Beraterin oder den Berater; ein Vorschlag wird entwickelt, der Ratsuchende setzt ihn um – oder auch nicht. Grundsätzlich hat der Ratsuchende das Entscheidungsrecht über die Umsetzung der Beratungsinhalte inne; dies bildet die motivationale Basis des Beratungsprozesses.**

Die Freiwilligkeit von Beratung ist dabei die notwendige handlungsleitende Fiktion, d. h. die Beraterin oder der Berater und auch die Ratsuchenden realisieren ko-produktiv die Handlungsform „Beratung“, halten sie über einen gewissen, von beiden Partnerinnen und Partnern definierten Zeitraum hinweg aufrecht und unterstützen die Freiwilligkeit der Interaktion; diese Freiwilligkeit muss nicht von Anfang an gegeben sein (ist somit nicht Bedingung des Beginns der Beratung), aber nur dann, wenn eine beiderseitige Einwilligung in den Prozess der „Beratung“, erreicht ist, kann dieser realisiert werden: Wenn der Ratsuchende sein Problem nicht formuliert oder die Beraterin bzw. der Berater das Problem nicht verstehen will, kommt allenfalls eine

gestörte Kommunikation in einer Beratungsstelle oder einem Amt, aber keine „Beratung“, zustande. Diese Strukturelemente finden sich in der Beratung durch Laien und in professioneller Beratung und prägen deren konkreten Verlauf. Beratung stellt damit einen wichtigen Baustein der Sozialhilfe als komplexe Dienstleistung dar. Sie kann für sich alleine stehen, z.B. dann wenn sich Hilfeempfängerinnen und -empfänger als Folge einer Beratung selbst helfen können und keine weitere Unterstützung benötigen. Beratung kann aber auch das erste Element einer „Leistungskette“ darstellen (man nennt dieses Element dann „Grundberatung“), kann verknüpft werden mit weiteren Handlungsformen, die in ihrer Logik über Beratung hinausgehen, z.B. systematisches Assessment bzw. Hilfeplanung. Die Beratung als Prozessschritt eines Case Managements hat komplexe Aufgaben. Zunächst geht es für den Case Manager darum, einen ersten Eindruck von der Problemlage des Ratsuchenden zu bekommen und dessen Motivation zu klären sowie ggf. aufzubauen. Auf der Basis dieser Informationen kann dann eine Entscheidung über das weitere Vorgehen getroffen werden. Hierzu gehört die Entscheidung, ob angesichts von Problemlage und Motivation überhaupt der aufwendige Weg eines Case Managements beschritten werden soll, denn nicht in allen Fällen ist dies nötig oder angesichts unmotivierter Klientinnen und Klienten sinnvoll (s.u.). Gegenstand der Grundberatung ist auch die Herstellung von Transparenz über das Verfahren, z.B. die Aufklärung über die auf die Ratsuchenden zukommenden Anforderungen, die gegenseitigen Rollen, aber auch die Chancen und Möglichkeiten, die in dem Verfahren stecken. Hier sollte allerdings Realismus herrschen, denn nichts demotiviert mehr als überhöhte Erwartungen, die dann enttäuscht werden. Je mehr Handlungsfolgen mit der Beratung verknüpft werden, je verbindlicher also letztlich die Beratung sein sollte, umso prekärer ist das Entscheidungsrecht der Klientinnen und Klienten als Strukturprinzip der Beratung. Dieses ist in einer Fallkonstellation, die im Rahmen des erwähnten Modellprojekts „Beratung als Anspruchsvoraussetzung“ genannt wurde, bereits im Kern verletzt. Nicht die Ratsuchenden, sondern die Beraterin oder der Berater hat hier das faktische Entscheidungsrecht inne, ob die Beratung aufgenommen oder fortgesetzt wird bzw. welche Aktivitäten aus der Beratung folgen. Die Teilnahme am Gespräch ist nur bedingt bzw. überhaupt nicht freiwillig, denn sie ist Voraussetzung für den Erhalt sozialstaatlicher Leistungen (Sozialhilfebezug); ein Element dieser Beratung ist die Überprüfung, ob und wenn ja, welche Leistungen gewährt werden können und der Abbruch der Beratung bleibt nicht grundsätzlich – wie bei den anderen Beratungstypen – ohne negative Folgen für den Ratsuchenden.

Die „Beratung als Anspruchsvoraussetzung“, anderweitig auch als „Auswegberatung“ konzipiert, beinhaltet für Beraterin/Berater und Ratsuchenden ein strukturelles Dilemma: Es soll ein Vertrauensverhältnis entstehen, das „Beratung“ als Reflexion personenbezogener Probleme erst ermöglicht, gleichzeitig trüben restriktive Rahmenbedingungen, wie die faktisch eingeschränkte Entscheidungsfreiheit der Ratsuchenden dieses Vertrauensverhältnis. Soll dennoch eine „Beratung“ zustande kommen, die von beiden Beteiligten als solche angesehen wird, muss es der Beraterin/dem Berater gelingen, das häufig taktische Verhalten des Ratsuchenden (z.B. durch gezielte Motivationsarbeit) in Ko-Produktion zu transformieren, d.h. ein wirkliches Arbeitsbündnis herzustellen. Er muss damit gegen die strukturellen Bedingungen arbeiten, welche die Beratungssituation prägen – steckt somit in einem „Beratungsdilemma“.

Scheitert die Beratung, gelingt auch keine Beeinflussung der Wahrnehmens- und Verhaltensweisen des Ratsuchenden. Gerade wenn man auf den Ergebnissen dieser Beratung komplexe und damit auch teure Hilfeangebote aufbaut, muss die Frage aufgeworfen werden, wie sinnvoll solche Beratungsansätze sind. Eindeutig negativ zu beantworten ist diese Frage im Hinblick auf etwaige Effektivität und Effizienz. Dazu die Unternehmenberatungsfirma Berger & Partner: „Eine gründliche Diagnose ist dabei immer von Vorteil für das Fall-Management, um Leistungen

langfristig zu verbessern und zu reduzieren. Die mehr oder weniger unfreiwillige Zuweisung in irgendeinen, nicht adäquaten Job ist der Erfahrung nach kontraproduktiv: Der Fall kommt bald zurück und verursacht so doppelten Betreuungs- und Vermittlungsaufwand. Nur eine nachhaltige und wirksame Hilfe ist für den Fall-Manager eine gute Kostensenkungsstrategie – alles andere sind kurzfristige Scheinerfolge.“ (Freie Hansestadt Bremen 2000: 22)

In der unten stehenden Übersicht werden Ziele, die für deren Realisierung benötigten Ressourcen, die zu lösenden Grundprobleme, die zentralen Erfolgskriterien sowie denkbare Teilschritte bei der Realisierung der Stufe schematisch nebeneinander gestellt.

2. Stufe: Anamnese ^{26 27}

In dieser Stufe geht es darum, den „sozialen Fall“ (vgl. Oostrik/ Steenberg 2000) zu rekonstruieren, um aus dieser Rekonstruktion Probleme erkennen und über deren Lösung nachdenken zu können. Im Rahmen einer ausführlichen Befragung der Klientin oder des Klienten wird über dessen Versorgungsdefizite und -wünsche ebenso gesprochen wie über eventuell vorhandene Bewältigungsressourcen. Hierher gehört die Analyse der Stärken und Schwächen in Bezug auf den Arbeitsmarkt, aber auch die Beschäftigung mit Vermittlungshemmnissen (z.B. Suchterkrankungen).

Die Anamnese ist für den gesamten Prozess des

²⁶Statt des Begriffs „Anamnese“ wird häufig auch „Diagnose“ oder „Assessment“ verwendet. Die Begriffswahl beinhaltet auch die Entscheidung für bestimmte Akzentuierungen: „Anamnese“ steht in der sozialarbeiterischen Tradition und zielt auf die Erfassung eines „Gesamtbildes“ der Lebenssituation.

„Diagnose“ lehnt sich an medizinische Vorbilder an und hat einen leicht sozio-technischen Beigeschmack.

„Assessment“ leitet sich vom englischen Verb „to assess“ ab, das mit „beurteilen“ oder „einschätzen“ übersetzt werden könnte, und hat einen arbeitspsychologischen Hintergrund.

²⁷Diese Stufe steht im fließenden Übergang zur ersten Stufe, dann nämlich, wenn nicht sofort geklärt werden kann, ob es sich bei einer Person tatsächlich um eine Klientin oder einen Klienten der Hilfe zur Arbeit handelt.

²⁸Dies gilt vor allem für längere Arbeitslosigkeit, doch zeigen verschiedene Untersuchungen (z.B. Mutz u.a. 1992), dass bereits der Eintritt des Ereignisses unter bestimmten Umständen traumatisierende Wirkungen haben kann.

1. Stufe: Grundberatung

Ziel	Benötigte Ressourcen	Grundproblem	Erfolgskriterium	Denkbare Teilschritte
Herstellung eines Arbeitsbündnisses	Empathie, verbindliches Verhalten	Taktisches Verhalten der Hilfe Suchenden	Motivation der Klientinnen und Klienten	Gewinnen Sie ein erstes Bild der Grundproblematik und der Ressourcen
Entscheidung, ob Case Management stattfinden soll	Entscheidungskriterien	„Schere im Kopf“ bei den Beraterinnen und Beratern	Erste Strukturierung der Problemlagen	Gewinnen Sie einen Eindruck der Motivation des Rat Suchenden
	Zeit		Treffsicherheit der Aufnahme ins Case Management	Treffen Sie eine Entscheidung über die Aufnahme ins Case Management
	Räumliches Setting			Klären Sie über den Prozess des Case Managements und die damit verbundenen Chancen, Anforderungen und Ihre Rolle auf
				Schließen Sie einen ersten mündlichen Kontrakt

Case Managements von ausschlaggebender Bedeutung, da die hier gesammelten Daten und Informationen die notwendige Voraussetzung für die Erstellung eines bedarfsorientierten individuellen Hilfeplans bilden. Allerdings muss die Datensammlung „zielorientiert“ erfolgen, damit sie nicht zum Selbstzweck wird. So steht z.B. im Fokus des Case Managements in der Hilfe zur Arbeit das Ziel der Aufnahme einer Beschäftigung; die Anamnese wird sich also auf Fragen der Erwerbsfähigkeit richten. Bei einer Anamnese in der allgemeinen Sozialhilfe wird der Fokus dagegen breiter sein. Insgesamt ist davor zu warnen, das Themenfeld zu eng abzustecken. Wie aus der Arbeitslosenforschung bekannt ist (vgl. z.B. Morgenroth 1994), kann sich Arbeitslosigkeit²⁸ restriktiv auf mehrere Lebensbereiche und vor allem die Selbstwahrnehmung der Betroffenen auswirken. So können Alltagsprobleme, die „unter normalen Umständen“ leicht zu bewältigen wären, eine solche Bedeutung erlangen, dass sie die Beschäftigungsfähigkeit und damit Vermittlungsfähigkeit herabsetzen. Dies macht dann die Bearbeitung auch anderer Probleme erforderlich, die vordergründig nichts mit Erwerbstätigkeit zu tun haben. Hieraus ist die Anforderung abzuleiten, diese Phase so zu gestalten, dass ein themenzentriertes Gespräch geführt

wird, das aber offen bleibt für „Erzählungen“ im Sinne von Oostrikt/ Steenberg (2000), nämlich Deutungen der Lebenssituation durch die Betroffenen selbst.

Um diese Offenheit zu erreichen, scheint es sinnvoll zu sein, „Checklisten“ zu verwenden, die den „roten Faden“ des Gesprächs gewährleisten, gleichzeitig aber nicht zu schematisch angelegt sein sollten. Solche Checklisten und Diagnosebögen dienen dem Zweck, eine Kategorisierung der Klientinnen und Klienten vornehmen zu können. Ausschlaggebend ist dabei die Verknüpfung der Daten und Informationen mit bestimmten Merkmalen der Kategorien, um z.B. Auskunft zu erhalten über die Schwierigkeiten der Vermittlung oder geeignete Maßnahmen, um die Vermittlungsfähigkeit zu verbessern.

Analog zur Systematik beim ersten Prozessschritt kann die Anamnese ebenfalls schematisch dargestellt werden (vgl. Abb unten). In einigen Fällen setzen Sozialhilfeträger für die Erstellung von Diagnosen „Assessment Center“ ein. Hintergrund ist der Wunsch, ein möglichst exaktes Bild der Einsatzfähigkeit einer Klientin oder eines Klienten zu gewinnen und manchmal die Illusion, dadurch sei der Weg in den Arbeitsmarkt bereits entscheidend gebahnt.

Die Grundidee eines Assessment Centers besteht

2. Stufe: Anamnese

Ziel	Benötigte Ressourcen	Grundproblem	Erfolgskriterium	Denkbare Teilschritte
Gewinnung eines differenzierten Bildes von Problemen und Ressourcen	Kompetenz zu einer Gesprächsführung, die den Rat Suchenden erlaubt, „sich zu öffnen“ Geeignete Diagnoseinstrumente Fallangemessene Interpretationsmuster	Differenz der Sichtweisen („narratives Dilemma“)	Zielorientiertes differenziertes Bild der Probleme und Ressourcen Problemlagen	Legen Sie den Schwerpunkt bei der Datenerhebung auf die konkreten Bedarfslagen der Klientin oder des Klienten. Erheben Sie aussagekräftige Klientendaten. Beziehen Sie die Klientin und den Klienten, evtl. auch ihre oder seine Angehörigen und übrige Fallbeteiligte in die Datenerhebung ein. Schreiben Sie die Datenerhebung systematisch und kontinuierlich fort. Dokumentieren Sie relevantes Datenmaterial in verständlicher Form. Leiten Sie Interpretationen (z.B. Kategorisierungen) aus den Anamnese-Daten ab. Bestätigen Sie die Interpretationen nach Möglichkeit gemeinsam mit der Klientin oder dem Klienten, ihren oder seinen Angehörigen und übrigen Fallbeteiligten. Halten Sie Abweichungen in der Interpretation fest. Dokumentieren Sie die Diagnosen, welche die Definition von Zielen und die Erstellung von Hilfeplänen erleichtern.

darin, über die Simulation von Arbeits- und Lernanforderungen durch sorgfältig konstruierte Aufgabenstellungen ein möglichst genaues Bild der Stärken und Schwächen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu erhalten, um hieraus dann Konsequenzen für den Abbau von Schwächen oder die Intensivierung von Stärken zu erhalten (vgl. de Boer/ Wagner 2001). Hierzu müssen zunächst die Anforderungen definiert werden, die Grundlage des „Testes“ sind, z.B. (zukünftig erwartete) Schlüsselqualifikationen und fachbezogene Anforderungen. Dann werden Aufgaben entworfen, deren Erfüllung Aufschluss gibt über die Stärken und Schwächen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in bezug auf diese definierten Anforderungen. Die Bewältigung der Aufgaben wird von Fachpersonal beobachtet und nach bestimmten Kriterien bewertet. Diese Bewertung wird dann häufig durch eine Selbsteinschätzung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ergänzt.

Insgesamt versprechen sich Vertreterinnen und Vertreter der Idee des Assessment Centers exakte Erkenntnisse über das berufliche Potential der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Hierzu ist grundsätzlich anzumerken:

- **Assessment Center ersetzen nicht das Assessment durch den Case Manager, denn dieser hat die Fallverantwortung und muss sich selbst ein Bild von der Problematik des Falles machen können.**
- **Assessment Center können dann hilfreich sein, wenn sie gezielt eingesetzt werden, um z.B. für bestimmte Zielgruppen spezialisierte Beurteilungen vorzunehmen und auch bereits Maßnahmevorschläge zu unterbreiten. Ein Beispiel sind Sprachtests und die entsprechende Einstufung in Sprachkurse. Ähnliches gilt für Qualifikationen.**
- **Der Case Manager sollte in die Definition der Anforderungen einbezogen sein, um deren Zielorientierung überprüfen zu können.**
- **Die Entscheidung über den Einsatz von Assessment Centern trifft der Case Manager, der eine Kosten-Nutzen-Abschätzung vorzunehmen hat.**
- **Es sollte geklärt sein, was mit den Personen weiter geschieht, die ein Assessment Center absolviert haben. Es ist demotivierend für Arbeitslose, nach dieser Etappe alleine gelassen zu werden.**

Nach bisherigen Erfahrungen ist der Einsatz vor allem dann produktiv, wenn das Assessment Center in ein Gesamtkonzept eingebettet ist und der Diagnoseprozess „zweistufig“ erfolgt: in der Eingangsberatung, in der eine erste Kategorisierung erfolgt und in der auch darüber entschieden wird, wer ein Assessment Center absolvieren soll, und dann – in spezialisierter Form – durch das Assess-

ment Center. Außerdem hat sich bewährt, dem Assessment Center auch die Aufgabe der Vermittlung bzw. der Gestaltung weiterer Maßnahmen zumindest teilweise zu übertragen, da hierüber die Zielorientierung und Praxisnähe der Diagnosen besser gesichert werden kann.

3. Stufe: Zielvereinbarung

Die in der Anamnese gewonnenen Erkenntnisse sollten für die Hilfeplanung fruchtbar gemacht werden, d.h. sie stellen keinen Selbstzweck dar, sondern sind rückbezogen auf den Hilfeprozess. Die Hilfeplanung wird eingeleitet durch den Prozessschritt der Vereinbarung von Zielen zwischen Beraterin oder Berater und Ratsuchendem. Dieser Schritt stellt einerseits einen integralen Bestandteil von Hilfeplanung bzw. dem weitergehenden Case Management dar, kann aber auch analytisch und logisch getrennt betrachtet werden.

Ohne an dieser Stelle die komplexe Problematik der Formulierung und Vereinbarung von Zielen auch nur cursorisch behandeln zu wollen (vgl. hierzu MASQT 2002), sollen doch einige grundsätzliche Bemerkungen gemacht werden. In jedem einzelnen Fall, in dem ein Ziel zwischen Beraterin oder Berater und Ratsuchendem vereinbart wird, geht es darum, für ein mehr oder minder komplexes, aber eben einzelfallbezogenes Problem (z.B. Integration der Sozialhilfeempfängerin A in den Arbeitsmarkt oder Erweiterung der Qualifikation des Hilfeempfängers B, um dessen Beschäftigungsfähigkeit zu sichern) Lösungswege zu suchen. Hierzu wird – idealer Weise gemeinsam und formalisiert – zwischen Beraterin oder Berater und Ratsuchendem ein Ziel vereinbart: Die Existenz soll gesichert, eine Wohnung gefunden, eine Arbeit angetreten, eine Ausbildung abgeschlossen werden. Die Handlungsebene des Einzelfalls ist jedoch auf der organisationalen Seite eingebunden in eine mehr oder minder explizit formulierte Zielhierarchie, welche die Beraterin oder der Berater bzw. Sachbearbeiterin oder -bearbeiter mehr oder minder deutlich reflektiert.

Die differenzierte Betrachtung unterschiedlicher Zielebenen und -perspektiven kann für die Klärung des komplexen Prozesses der Zielbildung im Rahmen von Hilfeplanung bzw. in Beratungsgesprächen genutzt werden. Denn auch für die Beratung und Hilfeplanung im Rahmen der Sozialhilfe gilt, was Gerth, Menne und Roth für die Erziehungsberatung feststellen (1999: 65). Sie wird „(...) i.d.R. wegen konkreter Problemlagen in Anspruch genommen, die dafür auslösend waren, die Hilfe einer Beratungsstelle zu suchen. Der Erfolg einer Beratung kann daher gesehen werden, wenn sich bezogen auf die Ausgangssituation Veränderungen ergeben haben. (...) Allerdings verändern sich die zunächst genannten Anlässe auch im Laufe einer Beratung. (...) Der

objektive Erfolg von Beratung lässt sich deshalb nicht direkt als Problemveränderung erfassen. Er kann immer nur bezogen werden auf die Problemdefinition bzw. -redefinition, die zu Beginn einer Beratung ausgehandelt wurde.“

Nimmt man diese Perspektive ein, sind Beratungserfolge immer nur in Relation zu den zwischen Beraterin oder Berater und Ratsuchenden ausgehandelten Zielsetzungen zu definieren, „Effektivität“ (Grad der Zielerreichung) und „Effizienz“ (Mittleinsatz im Verhältnis zum erreichten Ziel) nur im Rekurs auf die Interaktion zwischen Beraterin oder Berater und Ratsuchendem und ihrer Geschichte (da sich die Rahmenziele im Prozess verändern können) bestimmbar. Dies hat zur Konsequenz, dass eine Evaluation der Zielerreichung zwingend fallrekonstruktiv sein muss (was über eine entsprechende Dokumentation gelingen kann) und außerdem die Perspektive des Ratsuchenden einbeziehen muss (z.B. durch Nachbefragungen).

Die Tatsache, dass Ziele koproduktiv im Rahmen der Interaktion zwischen Beraterin oder Berater und Klientin oder Klient ausgehandelt werden, kann jedoch nicht überdecken, dass sie aus der Organisationsperspektive Bestandteil eines komplexen Zielsystems sind. Gerade komplexere Hilfeleistungen, wie die im Rahmen der Hilfe zur Arbeit erbracht, greifen weit über „Beratung“ hinaus und sind auch stärker in die institutionelle und organisationelle Zielperspektive eingebunden. Dies bedeutet, dass für die Analyse konkreter Abläufe sowie der Evaluation, die auf dieser Ebene ansetzt, die Dimensionen der rechtlich vor-

gegebenen oder organisatorisch gesetzten „Leitziele“ und „strategischen Ziele“ nicht außer Acht gelassen werden dürfen.

Zielvereinbarungen sind ein schwieriges Geschäft für die Beraterinnen und Berater, weil sie sowohl die interaktive Ebene im Blick haben und hier auf einen Konsens hinarbeiten müssen, als auch eine Vermittlungsleistung zu den Interessen ihres Auftraggebers zu erbringen hat. Sie stecken somit in einem „strategischen Dilemma“, das Analogien zu dem o.g. „Beratungsdilemma“ aufweist.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass nur die Ziele sinnvoll sind, die realistisch in dem Sinne sind, als ihre Erreichung für den Ratsuchenden grundsätzlich im Bereich seiner Möglichkeiten liegt. Zielvereinbarungen sollten auch motivieren, und dies tun sie nur dann, wenn sie nicht absehbar zu Misserfolgen führen. Deshalb hängt die Qualität der Zielvereinbarung unmittelbar mit der Qualität der Anamnese und der damit verbundenen Einschätzung der Ressourcen und Potenziale der Hilfeempfängerinnen und -empfänger zusammen.

4. Stufe: Hilfeplanung

Die Hilfeplanung stellt einen notwendigen Schritt im Rahmen des Case Managements dar, sie weist aber – als eigenständige Handlungsform – eine eigene Logik auf, die auch außerhalb des Case Managements beachtet werden sollte.

Der Unterschied zwischen „Beratung“ und „Hilfeplanung“ besteht darin, dass im Rahmen

3. Stufe: Zielvereinbarung

Ziel	Benötigte Ressourcen	Grundproblem	Erfolgskriterium	Denkbare Teilschritte
Für beide Seiten verbindliche Festlegung, was erreicht werden soll	Aushandlungskompetenz Dokumentationssystem, das geeignet ist, unterschiedliche Zielebenen festzuhalten	Differierende Ziele („strategisches Dilemma“)	Tragfähige, d.h. realistische Zielvereinbarung Erstes Konzept der Zielerreichung	Leiten Sie die Ziele aus den Diagnosen ab. Dokumentieren Sie die erwarteten Resultate als messbare Zielsetzungen. Entwickeln Sie Zielsetzungen nach Möglichkeit gemeinsam mit der Klientin oder dem Klienten und evtl. den übrigen Fallbeteiligten. Entwickeln Sie realistische Ziele in Relation zu den aktuellen und künftigen Möglichkeiten der Klientin oder des Klienten. Legen Sie einen Zeitrahmen fest, in dem die Ziele erreicht werden sollen. Entwickeln Sie Ziele, die Orientierung vermitteln in Richtung auf die Kontinuität des Hilfeprozesses.

der Hilfeplanung Zukunft „verplant“ wird und nicht so offen ist wie im Rahmen von Beratungsprozessen. Hieraus resultiert eine spezifische „Logik“ von Hilfeplanung:

- Wenn Zukunft „geplant“ wird, beinhaltet dies (im Gegensatz zu einem unverbindlichen Gespräch), dass alle Beteiligten davon ausgehen, dass der Plan auch realisiert werden kann, der Plan ist somit ein Entwurf des Weges zu einem zukünftigen Zustand.
- Dieser Zustand muss möglichst exakt beschrieben werden, damit der Weg dort hin logisch abgeleitet werden kann. Diese Beschreibung erfolgt über die Formulierung von Zielen, die operationalisierbar sein müssen. Insofern ist die implizite oder explizite Vereinbarung von Zielen (vgl. die 3. Stufe) konstitutiver Bestandteil von Hilfeplanung und von dieser nur analytisch trennbar.
- Die Planung beinhaltet neben der Zielformulierung auch das Abstecken eines Zeitrahmens und die Festlegung von Rollen, Aufgaben und Verantwortungsbereichen.
- Hilfeplanung ist somit die gedankliche Vorwegnahme zukünftiger gewünschter Zustände (d.h. Zielformulierung) und des Weges zur Zielerreichung. Darüber hinaus erscheint es systematisch sinnvoll, auch das Monitoring, d.h. die fortlaufende Überprüfung der Zielerreichung zur Hilfeplanung zu zählen, denn ein Hilfeplan ist kein stati-

ches Instrument, sondern nur dann brauchbar, wenn er modifiziert bzw. fortgeschrieben wird, in dem die tatsächlichen Entwicklungen (d.h. die reale Zukunft im Gegensatz zur vorgestellten) reflektiert und zum Anlass weiterer Planungen genommen werden.

- Dagegen gehört die Steuerung der Umsetzung, die konkrete Vermittlung von Hilfsangeboten und deren Koordination nicht zur Hilfeplanung, da sie einer anderen Handlungslogik folgt.

Diese Handlungslogik hat Folgen für die Gestaltung von Hilfeplanung, die folgende beiden „Essentials“ aufweisen sollte:

- Die möglichst konkrete Formulierung von Zielen, die deren Überprüfbarkeit mitreflektiert. Nur auf diese Weise können Abweichungen festgestellt und reflektiert werden.
- Die Einbeziehung der Klientinnen und Klienten in die Zielformulierung, denn nur der – teilweise alleine über „Aushandlungen“ erreichbare – Konsens über Ziele macht deren Erreichung wahrscheinlich. Wenn aber die Zielerreichung nicht von Beginn an erwartet werden kann, ist die Hilfeplanung sinnlos. Hieraus resultiert die Anforderung, realistische, d.h. der aktuellen Situation und den Möglichkeiten der Klientinnen und Klienten angemessene Ziele zu formulieren.

Gerade das letztgenannte „Essential“ birgt das

4. Stufe: Hilfeplanung

Ziel	Benötigte Ressourcen	Grundproblem	Erfolgskriterium	Denkbare Teilschritte
Gemeinsame Planung des Einsatzes von Hilfeangeboten und Ressourcen	Aushandlungskompetenz Fähigkeit zu realistischer Einschätzung von Bewältigungsressourcen Überblick über formelle und informelle Hilfeangebote	Unrealistische Einschätzung von Angeboten und Bewältigungsressourcen (von beiden Seiten)	Realistischer Hilfeplan, der zwischen Bedarf, Bewältigungsressourcen und Angebot vermittelt	Arbeiten Sie einen auf die Bedarfslagen der Klientin oder des Klienten individuell zugeschnittenen Hilfeplan aus. Entwickeln Sie den Hilfeplan nach Möglichkeit gemeinsam mit der Klientin oder dem Klienten, evtl. ihren oder seinen Angehörigen und den übrigen Fallbeteiligten. Legen Sie den Hilfeplan schriftlich nieder. Stellen Sie in ihrem Hilfeplan die Kontinuität der Hilfe sicher.

oben skizzierte Dilemma in sich, dass die Übereinstimmung der Ziele aller am Prozess Beteiligten nicht vorausgesetzt werden kann. Dies bedeutet, dass ein Konsens per „Aushandlung“ erreicht werden muss, der für diese Beteiligten tragfähig ist. Geschieht dies nicht, sollte nicht von Hilfeplanung gesprochen werden.

Was ist „Konsens“? Wir verstehen – im Anschluss an Rehse (2000: 10) – unter Konsenszielen solche Ziele, „die von allen Beteiligten angestrebt oder akzeptiert, wenigstens aber nicht torpediert werden. Damit folgen wir der Erfahrung, dass sich in den Gesprächen (...) stets ein Bündel von Zielen und Wünschen herausbildet. Wie stark die einzelnen, an der Hilfeplanung beteiligten Personen die individuellen Ziele und Wünsche unterstützen, mit wie viel Engagement sie für deren Verwirklichung eintreten, ist unterschiedlich. Diese Unterschiede herauszuarbeiten, deutlich werden zu lassen, und bei der Vereinbarung von Handlungsschritten einzubeziehen, gehört zu einer gelungenen Aushandlung der Konsensziele.“

Um mit Konsens und Dissens systematisch umgehen zu können, sollten nicht nur die vereinbarten Ziele, sondern auch abweichende Positionen dokumentiert werden. Damit wird

- **signalisiert, dass auch abweichende Standpunkte ernst genommen werden,**
- **sichergestellt, dass Widerstände, die im Dissens verborgen liegen, erkennbar und vielleicht bearbeitbar werden und**
- **eine Voraussetzung für die weitere Auseinandersetzung mit dem Dissens geschaffen.**

Obwohl in der Hilfe zur Arbeit andere Rechtsnormen gelten als in der Hilfe zur Erziehung, in deren Kontext diese Überlegungen angestellt wurden, gilt auch hier zweierlei:

In der Hilfeplanung darf die Subjektstellung der Klientinnen und Klienten genauso wenig negiert werden wie in der Beratung (vgl. MASQT 2000b). Eine Hilfeplanung, die Elemente des Zwangs aufweist, trägt ihr Scheitern in sich und ist letztlich ein ineffektives und ineffizientes Mittel. Was für die Zielformulierung und -vereinbarung gilt, gilt auch für die Planung der einzelnen Handlungsschritte. Ein wichtiges Element im Aushandlungsprozess ist die Festlegung von Aufgaben und Verantwortungsbereichen sowie unterschiedlicher Rollen. Auch hier sollte das Prinzip beachtet werden, dass die einzelnen Aufgaben möglichst konkret benannt, Verantwortlichkeiten festgelegt und Kriterien der Aufgabenerfüllung im Konsens erarbeitet werden.

5. Stufe: Leistungssteuerung

Das Proprium des Case Managements besteht in der Sicherung von Versorgungskontinuität. Dies

bedeutet, dass Hilfen nicht nur „geplant“, sondern dass deren Realisierung und einzelfallbezogene Koordination vom Case Manager aktiv betrieben wird („Leistungssteuerung“). In welcher Weise dies geschieht, hängt in erheblichem Maße davon ab, welche der o.g. Teilfunktionen im jeweiligen Konzept betont wird und welche Rolle der Case Manager in der Organisation innehat. Denn letztendlich geht es um die Frage, wer den Leistungsprozess mit welchen Schwerpunkten steuert. Um dem Ziel der „Passgenauigkeit“ möglichst nahe zu kommen, muss – dies wurde mehrfach betont – die Steuerungsfunktion so wahrgenommen werden, dass die verschiedenen Schnittstellen in dem Sinne optimiert werden, dass die für den Einzelfall als notwendig erachteten Angebote möglichst zeitnah vorhanden sind. Dies ist dann leichter zu realisieren, wenn auf der Basis der Analyse von „Fallgruppen“ „falltypische“ Angebotspakete geplant werden, die dann im Einzelfall abrufbar sind. Eine Datenbasis für diese Analyse bildet die Bedarfsanalyse und bieten die Auswertungen von Hilfeplänen. Auf diese Weise werden die Erkenntnisse über den Hilfeprozess im Einzelfall für die fallübergreifende Planung nutzbar gemacht. Hier schließen fallübergreifende und fallunspecifische Aktivitäten an, die über die Leistungssteuerung hinausgehen, z.B. Angebotsplanung und -entwicklung, die Etablierung von Steuerungsgremien und die Ausgestaltung von Finanzierungsstrukturen etc. (vgl. Abb. auf Folgeseite).

6. Stufe: Monitoring der Leistungserbringung

Der Umsetzungsprozess der in der Hilfeplanung vereinbarten Handlungsschritte und Angebote muss durch ein geeignetes Dokumentationssystem festgehalten werden. Auf diese Weise sind Zielabweichungen erkennbar und werden zugleich Daten erfasst, die das Assessment fortzuschreiben und eventuell zu einem Re-Assessment führen (Stufe 7).

Der Dokumentation kommt im Rahmen der Hilfeplanung insofern eine besondere Rolle zu, als nicht nur Ziele, Maßnahmen und Fortschritte der Klientin oder des Klienten festgehalten und ausgewertet werden, sondern auch „Angebotslücken“, d.h. Ziele, aus denen Angebote abgeleitet werden, die (noch) nicht oder nur unzureichend vorhanden sind.

Die Dokumentation sollte dabei den Ablauf des Hilfeplanungsprozesses widerspiegeln. Dieser wird dabei schematisiert und zum Ausgangspunkt reflexiver Betrachtungen (vgl. Rehse 2000: 6) (vgl. Abb. auf den Seiten 71 und 72).

7. Stufe: Re-Assessment

Sollte sich bei der Überprüfung des Hilfeplans herausstellen, dass dieser zu einer Über- oder Unterforderung des Ratsuchenden geführt hatte

5. Stufe: Leistungssteuerung

Ziel	Benötigte Ressourcen	Grundproblem	Erfolgskriterium	Denkbare Teilschritte
Das Leistungsangebot wird bedarfsgerecht erbracht	<p>Vermittlungskompetenz</p> <p>Moderationskompetenz</p> <p>Kompetenz, Angebote miteinander zu verknüpfen</p> <p>Bedarfsgerechtes, zeitnah bereitstehendes Angebot</p> <p>Einbindung der Leistungsanbieter in das Konzept CM</p>	<p>Fehlende bzw. nicht ausreichend zeitnah verfügbare Angebote</p> <p>Strukturelle Unabhängigkeit der Leistungsanbieter</p>	<p>Zeitnahe Bedarfsdeckung</p> <p>Kontinuierliche Koordination zwischen individuellem Case Management und Angebotsplanung</p>	<p>Suchen Sie den Kontakt zu den beteiligten Fachkräften bei den Leistungserbringern.</p> <p>Etablieren Sie einen kontinuierlichen fallspezifischen (z.B. Fallkonferenzen) und fallübergreifenden bzw. fallunspezifischen Austausch der (potentiell) Fallbeteiligten.</p> <p>Klären Sie die faktischen, finanziellen und juristischen Modalitäten der Vermittlung.</p> <p>(Anschluss an fallübergreifende und fallunspezifische Aktivitäten, z.B. Angebotsplanung und -entwicklung, Etablierung von Steuerungsgremien, Finanzierungsstrukturen etc.)</p>

Ist-Situation (Anamnese-Daten)	Ziele	Maßnahme-Beschreibung	Überprüfung und Fortschreibung
<p>Beschreibung der auf den jeweiligen Gegenstandsbereich, z.B. „Erwerbstätigkeit“ bezogenen Problemlage.</p> <p>Beschreibung der Stärken und Schwächen der Klientin/des Klienten im Hinblick auf diese Problemlage.</p> <p>Beschreibung der bereits erkannten Bewältigungspotentiale und -strategien.</p> <p>„Wie ist es?“</p>	<p>Benennung der Ziele, die im Hinblick auf ihre Erreichung realistisch sind und im Konsens erarbeitet wurden.</p> <p>Benennung auch der Dissense.</p> <p>Benennung der Zeitperspektive.</p> <p>„Was soll erreicht werden?“</p>	<p>Benennung der Handlungsschritte und einzelnen Hilfsangebote.</p> <p>Benennung der Verantwortlichkeiten.</p> <p>Erstellung eines Zeitplans.</p> <p>„Was wird konkret gemacht?“</p> <p>„Auf welche Angebote wird zurückgegriffen?“</p> <p>„Wer ist für was verantwortlich?“</p> <p>„Bis wann soll was erledigt sein?“</p>	<p>Vergleich der geplanten Schritte mit den tatsächlich realisierten.</p> <p>Überprüfung der Resultate der einzelnen Angebote.</p> <p>Dokumentation der Fortschritte des Klienten.</p> <p>Feststellung der neuen Ist-Situation.</p> <p>„Was ist bisher erreicht?“</p> <p>„Welche neue Situation ist eingetreten?“</p>

oder aus sonstigen Gründen nicht realistisch war, kann es u.U. sinnvoll sein, in die Phase der Anamnese bzw. des Assessment zurückzukehren und das ursprünglich gewonnene Bild von Problemen und Ressourcen zu modifizieren bzw. zu korrigieren.

8. Stufe: Evaluation und Abschluss

Dient das Monitoring der fortlaufenden Beobachtung des Fallverlaufs und stellt insofern ein

wichtiges Instrument für das „Fallcontrolling“ dar, so dient die Evaluation der Betrachtung des gesamten Falles nach dessen Abschluss. Es geht darum,

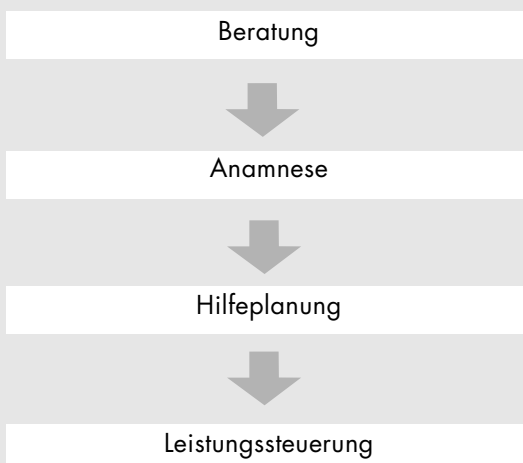
- **das Ergebnis nach Maßgabe vorab festgelegter Kriterien zu beurteilen**
- **die Arbeit der Beteiligten (auch die Ko-Produktion der Klientinnen und Klienten) retrospektiv zu bewerten**
- **vorhandene Angebotsdefizite und Angebotslücken zu identifizieren**

6. Stufe: Monitoring

Ziel	Benötigte Ressourcen	Grundproblem	Erfolgskriterium	Denkbare Teilschritte
Gewinnung von Informationen über den Fallverlauf, um ggf. rechtzeitig intervenieren zu können	Kompetenz der Datenanalyse Aussagekräftiges, organisationsübergreifendes Dokumentationssystem, das auch „bedient“ wird	Mangelhafte Dokumentation Eigeninteresse der Leistungserbringer	Zeitnahes Vorhandensein von Informationen über wesentliche Etappen des Fallverlaufs	Beteiligen Sie sich an der Etablierung eines organisationsübergreifenden Dokumentationssystems. Sichern Sie Erhebung und Rückfluss von Daten über den Fallverlauf. Beurteilen Sie die Fortschritte der Klientin oder des Klienten systematisch und kontinuierlich. Bewerten Sie – organisationsübergreifend – die Effektivität der einzelnen Interventionen (u.a. spezielle Hilfsangebote) im Hinblick auf die gewünschten Resultate. Nutzen Sie aktualisierte Daten, um Diagnosen, Zielsetzungen und den Hilfeplan kontinuierlich zu überprüfen und fortzuschreiben. Halten Sie die Modifikationen in den Diagnosen, Zielsetzungen und im Hilfeplan schriftlich fest. Beziehen Sie die Klientin oder den Klienten, ihre oder seine Angehörigen und übrige Leistungserbringer in den Evaluationsprozess ein.

- hieraus Erkenntnisse über Stärken und Schwächen der Beteiligten zu gewinnen und
- Informationen über Versorgungsmängel zu nutzen, um „neue, adäquate und innovative Dienstleistungsprogramme (...) zu einer Optimierung der Versorgungsplanung“ zu nutzen (Ewers 2000b: 78).

Der Leistungsprozess des Case Managements im Einzelfall kann – im Kontext seiner Betrachtung als „Leistungskette“ – insgesamt als Integration hintereinander gestaffelter „Produktionsstufen“ („vertikale Integration“, vgl. MASQT 2002) gefasst werden:



5.2.2 Wirkungen des Case Managements (Output und Outcome)

Was bewirkt Case Management? Diese Frage kann nur vor dem Hintergrund der jeweils konkret formulierten Ziele diskutiert und beantwortet werden. Deshalb ist die Klarheit über die Ziele und die gewünschten outcomes und impacts des Case Managements eine zentrale Anforderung und eine Voraussetzung für dessen Bewertung als Handlungsinstrument und Handlungsform. Häufig ist diese Voraussetzung nicht gegeben, obwohl sie für die Konzipierung des Case Managements und seiner Schlüsselprozesse (s.o.) unabdingbar wäre.

Gleichwohl, ob Ziele definiert sind oder nicht, muss die Wirkung des Case Managements mehrdimensional, d.h. zumindest aus der Perspektive des „Systems“ und der Perspektive der Klientinnen und Klienten betrachtet werden. Dies bedeutet, nicht nur unmittelbare „Ergebnisse“ zu betrachten (z.B. Vermittlung in Arbeit), sondern mittelfristige Auswirkungen des Case Managements auf die Lebenslage von Klientinnen und Klienten zu berücksichtigen, die erst als Resultat einer „Verarbeitung“ der unmittelbaren Prozesse durch die Betroffenen entstehen (vgl. auch Moxley 1997: 91).

Darüber hinaus gilt es aber auch, die Praxis des Case Managements auf gesellschaftliche Entwicklungen zu beziehen (Reaktion des „Systems“: „Outcome“): Case Management ist auf den ersten Blick eine Optimierung der einzelfall-spezifischen Hilfe. Dies kann nur auf der Basis einzelfallun-spezifischer und -übergreifender Prozess-schritte geschehen, doch die Gefahr ist groß, dass dem Case Management zu viel aufgebürdet wird: Wenn das zentrale Problem lokaler Arbeitsmärkte darin besteht, dass Arbeitsplätze fehlen, greift die Diagnose „Matching-Defizite“ zu kurz und die Therapie, Arbeitslose individuell „fit“ zu machen, damit sie vermittlungsfähig sind, läuft leer, d.h. verstärkt nur die Konkurrenz um das zu knappe Gut „Arbeitsverhältnis“. Dies müsste über geeignete Verfahren der Sozial- und Arbeitsmarktberichterstattung abzubilden sein.

Case Management als ideologisches Instrument?

Ohne eine solche Relativierung der Ansprüche und Hoffnungen droht das Case Management zu einem ideologischen Instrument zu werden: der mit ihm verbundene „individualisierende Blick“ wird gegen die Klienten des Case Managements gewendet, die als Hilfeinstrument gedachte Handlungsform schlägt um in ein Verfahren, um die Opfer struktureller Defizite mit einer Verantwortung zu konfrontieren, die deplaziert ist: Ein solches Case Management „(...) can result in potential neglect as providers rationalize recipients' desires for dependency as a violation of self-determination, a personal weakness, the absence of motivation, or a lack of commitment and, by virtue of this rationalization, decline to serve these individuals, label them as unresponsive, or stigmatize them.“ (Moxley 1997: 63) Die spezifische Verknüpfung von Einzelfallsteuerung und Angebotssteuerung erfordert ein komplexes Steuerungsinstrumentarium, das aus Monitoring, Wirkungsanalyse und Controlling besteht.

Case Management in der Sozialhilfe ist nur gering entwickelt

Während das „Monitoring“ von einzelnen Fallverläufen vielerorts bereits zum Repertoire der Sozialhilfe gehört, liegen „Wirkungsanalysen“ der Leistungen der Sozialhilfe für die klassische Leistung der Hilfe zum Lebensunterhalt wie auch die Hilfe zur Arbeit in keiner uns bekannten Kommune in entwickelter Form vor. Dies ist einerseits mit der Datenlage verbunden, denn die Verfahren der Zahlbarmachung enden mit ihrer Prozessdokumentation, wenn keine Auszahlung mehr vorgenommen wird. Zum anderen reflektiert ihr Fehlen die gering entwickelte Form des Case Managements in der Sozialhilfe; auch in der Hilfe zur Arbeit existieren in der Regel keine Daten zur individuellen Zielvereinbarung und

damit zur Zielerreichung in den Leistungsprozessen. Die Erreichung der einzelfallun-spezifischen sozialstaatlichen Ziele, die der Bundesgesetzgeber und der örtliche Träger der Sozialhilfe verfolgt, wie Sicherung eines soziokulturellen Existenzminimums, Sicherung von Teilhabe bzw. die Verhinderung von sozialem Ausschluss, die Vorrangigkeit von familiären Unterstützungsverpflichtungen, das Primat der Erwerbsarbeit und last but not least die Hilfe zur Selbsthilfe sind nur schwer abzubilden. Dieser Sachverhalt darf jedoch nicht zu dem „Kurzschluss“ vieler „neuer Steuerer“ verführen, dass die Beendigung einer Sozialhilfezahlung gleichzeitig die erfolgreiche Wirkung verkörpert. Vielmehr gilt es auch im Rahmen von Projekten zur modellhaften Entwicklung der Sozialhilfe als Dienstleistung, Indikatoren und Erhebungsverfahren zu entwickeln – sowohl fallspezifisch über eine DV-gestützte Dokumentation des Case Managements und des Zahlbarmachungsverfahrens als auch fallun-spezifisch über Indikatoren aus der Sozialberichterstattung über die Lebenslagen und Lebensführungsmuster von Zielgruppen und bestimmten Sozialräumen.

Strategisches Controlling ist zentrales Steuerungsinstrument

Bedarfs-, Bestands- und Wirkungsanalysen bilden den Grundstock für ein operatives und strategisches Controlling, das eines der zentralen Steuerungsinstrumente der „Integrierten Hilfe zur Arbeit“ darstellt. In ihm werden Informationen über die Hilfeprozesse im Einzelfall ebenso zusammengefasst und verdichtet wie die Daten, die für die Planung und Koordination zukünftiger Angebote wichtig sind. Im Gegensatz zum Controlling kann die Evaluation der „Auswirkungen“ der Leistungsprozesse der Sozialhilfe nicht direkt zur Steuerung der Sozialhilfe nutzbar gemacht werden, sondern liefert mit zum Teil erheblichem Zeitverzug und aufwendigen sozialwissenschaftlichen Methoden Erkenntnisse über beabsichtigte und insbesondere unbeabsichtigte Auswirkungen der kommunalen Sozialhilfepolitik. Auf der kommunalen Ebene sind insbesondere Reaktionen von Zielgruppen auf die Leistungsprozesse von Sozialhilfe von Interesse, die nicht in den Genuss dieser Leistungen kommen. Welche Folgen hat z.B. die Unterstützung der Arbeitsaufnahme oder der beruflichen Bildung von Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern auf andere Zielgruppen, deren Lebenslage lediglich knapp oberhalb der Sozialhilfe angesiedelt ist? Gibt es hier Verdrängungsprozesse, reduziert z.B. die aktive Jobvermittlung für arbeitslose Sozialhilfeempfänger die Chancen von Arbeitssuchenden ohne Sozialhilfeansprüche?

Zusammenfassend kann man feststellen, dass mit sozialwissenschaftlichen Methoden ausgestattete Sozialberichterstattungssysteme eine notwendige

Bedingung für eine Steuerung der fallunspezifischen und der fallspezifischen Leistungsprozesse der Hilfe zur Arbeit wie der Sozialhilfe allgemein darstellen. Das Bedarfsprinzip und das Einzelfallermessen in der Sozialhilfe bindet auch die ökonomischen Interventionen des kommunalen Sozialstaates an seine ökologischen und pädagogischen Interventionsstrategien. Diese bedürfen einer adäquaten Steuerungsstruktur, die fallspezifisch auf der Ebene des Leistungsprozesses den Zusammenhang zwischen Problemlage, Leistungen und Wirkungen reflektiert (Case Management) und fallunspezifisch kontinuierlich überprüft, ob individuelle pädagogische Interventionen durch einzelfallunspezifische ökologische Interventionen ersetzt oder begleitet werden können und welche Wirkungen diese Interventionen in der Zielgruppe und im Sozialraum entfalten.

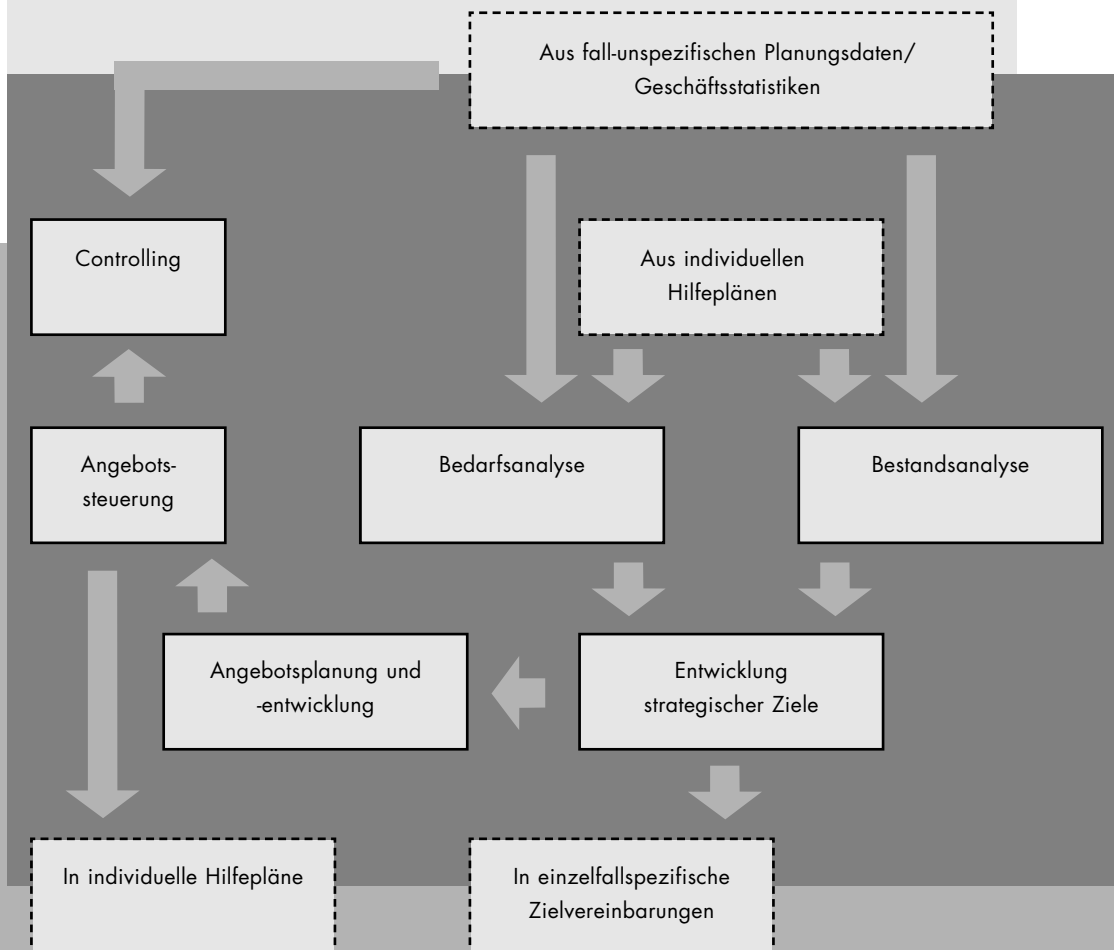
ab, prägt aber entscheidend die Zielsetzungen und damit die Ausgangslage.

Wenn mit Case Management der Anspruch verknüpft ist, nicht nur Leistungsangebote zu koordinieren, sondern dies auch in einer Weise zu tun, die auf den individuellen Bedarf der jeweiligen Klientinnen und Klienten Bezug nimmt, dann muss Case Management über die Steuerung des vorhandenen Angebots hinausgehen, muss über eine Analyse nicht gedeckter Bedarfe Angebotslücken feststellen und sich dafür engagieren, diese Lücken zu schließen.

Case Management muss somit, soll es tatsächlich den Anspruch „passgenauer“ Hilfe einlösen, neben der einzelfallbezogenen Arbeit einzelfallübergreifende Aktivitäten zu entfalten, diese nicht unbedingt selbst realisieren, aber zumindest anregen und sich an der Steuerung des Gesamtangebots beteiligen.

Dies bedeutet, dass die Einführung von Case Management den bestehenden institutionellen

Der fallübergreifende Prozess des Case Managements



5.2.3 Ein komplexes Konzept von Case Management

Die Konzipierung von Case Management als einzelfallbezogene Hilfe stützt sich auf Erkenntnisse, die unabhängig von Einzelfällen gewonnen wurden (Bedarfs- und Bestandsanalyse). Auch der politische und organisationale Kontext von Case Management hängt nicht von Einzelfällen

Komplex der Sozialhilfe an drei Stellen herausfordert:

- Ansätze der Bedarfsanalyse, Sozialberichterstattung und Sozialplanung müssen verstärkt werden, um den Boden für effektives einzelfallübergreifendes und einzelfallunabhängiges Arbeiten zu bereiten;
- Instrumente der Koordinierung und

Angebotssteuerung müssen ausgebaut und neu entwickelt werden – hierzu gehört auch ein funktionsgerechtes Controlling;

- Einzelfallsteuerung und Angebotssteuerung müssen systematisch miteinander verknüpft werden – das beinhaltet einen Kompetenzzuwachs für die Case Manager, denn sie entscheiden mit ihrer Arbeit über die zukünftige Ausgestaltung des Angebots unmittelbar mit.

Abschließend soll die komplexe Struktur eines Case Managements, das Fall- und Angebotssteuerung verbindet, im Überblick dargestellt werden:

5.3. Anforderungen an die Steuerung des Leistungsprozesses Case Management

5.3.1 Konzeptionelle Grundlagen

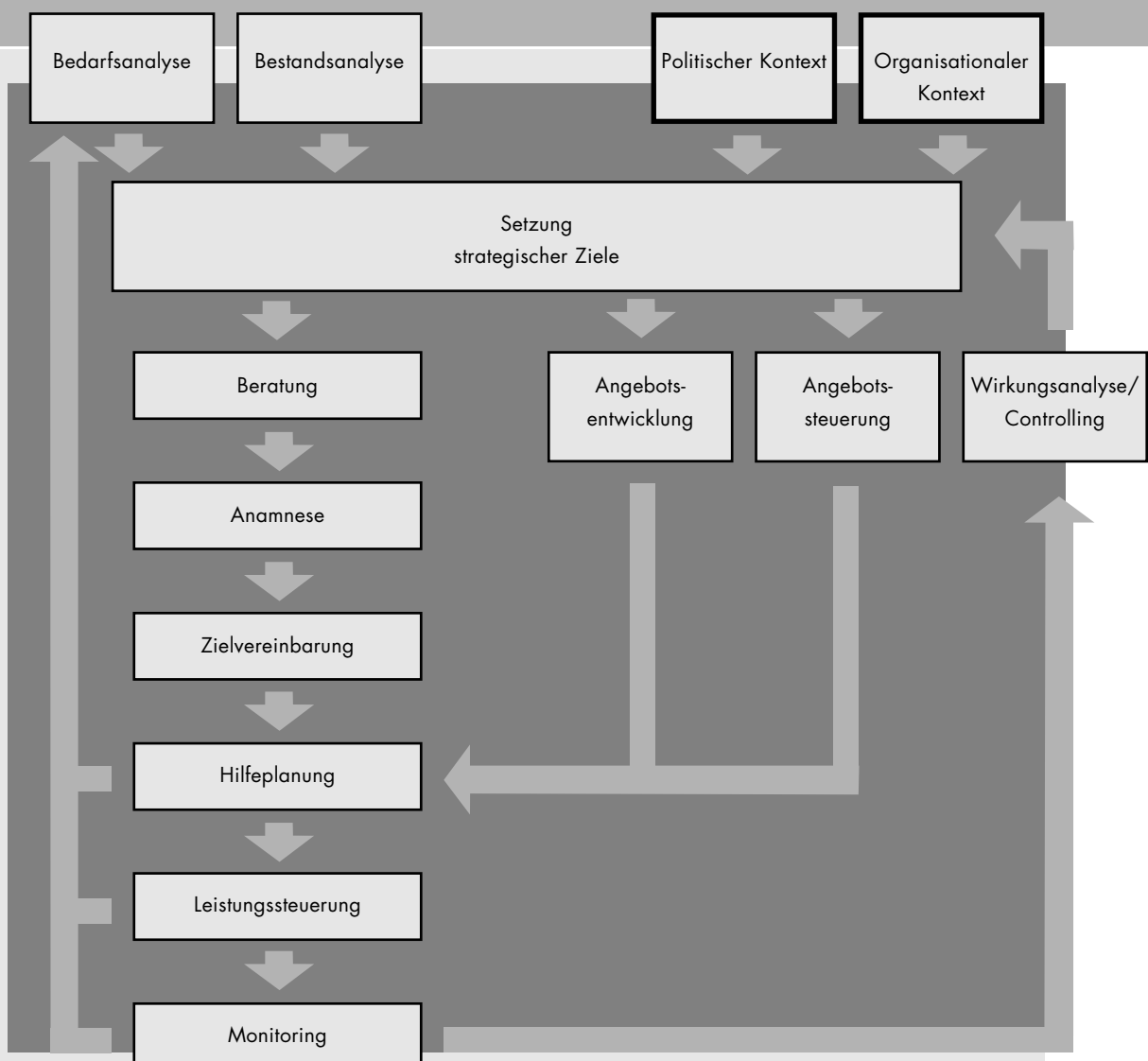
Im Anschluss an Renate Mayntz soll unter „Steuerung“ die aktiv-gestalterische Einflussnahme verstanden werden, mit der eine „autonome Dynamik gezielt verändert werden (soll), sei es, dass eine bestimmte Struktur entgegen bestehender Veränderungstendenzen bewahrt, ein

spontaner Wandlungsprozess umgelenkt oder auch eine aus sich heraus stabile Struktur verändert werden soll“ (Mayntz 1987: 94).

Betrachtet man Steuerung in diesem Sinne genauer, dann zeigt sich, dass sie – unabhängig davon, ob Individuen oder Strukturen gesteuert werden sollen – fast immer zwei Ebenen umfasst: die Beeinflussung des letztlichen Steuerungsobjektes (Steuerung erster Ordnung) und – zu diesem Zweck – den Einsatz eines Instrumentariums, der seinerseits gesteuert werden muss (Steuerung zweiter Ordnung).

- „Steuerung erster Ordnung“ zielt auf Veränderungen im gesellschaftlichen Feld oder bei einzelnen Personen; gesteuert wird zum Beispiel das Verhalten von Klientinnen und Klienten im Rahmen des Leistungsprozesses des Case Managements.
- „Steuerung zweiter Ordnung“ steuert das Instrumentarium, mit dem Steuerung erster Ordnung überhaupt erst realisiert wird, d.h. ein Sozialamt, ein organisationales Feld wie z.B. „lokale Beschäftigungspolitik“ oder auch einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter;

Prozess des Case Managements



Diese Unterscheidung ist deshalb von Bedeutung, weil – wie die Systemtheorie gezeigt hat – die Zustandsveränderungen autonomer Systeme (und hierauf zielt ja „Steuerung erster Ordnung“) nicht ohne weiteres linear auf „erfolgreiche“ zielgerichtete Interventionen eines „steuernden Systems“ zurückgeführt werden können. Was gezielt gesteuert werden kann, sind die „Leistungen“ dieses zweiten Systems – ob die Leistungen die gewünschten Wirkungen auslösen, hängt von einem meist komplexen Prozess ab – im Falle sozialer Dienstleistungen von der Ko-Produktion der Leistungsadressatinnen und -adressaten.

Im Hinblick auf die „Steuerung zweiter Ordnung“ ist es sinnvoll, die in der Industriosozologie entwickelte Unterscheidung zwischen „Arbeitsorganisation“ einerseits, „Unternehmens- bzw. Verwaltungsorganisation“ andererseits aufzunehmen. Mit dem Begriff „Arbeitsorganisation“ wird die Ausgestaltung des unmittelbaren Leistungsprozesses erfasst, während „Unternehmensorganisation“ die Gestaltung des gesamten Unternehmens bzw. der Verwaltung, welche die Leistung erbringt, bezeichnet. Gerade im Falle personenbezogener Dienstleistungen, wenn also die Ko-Produktion ein zentrales Element des Arbeitsprozesses darstellt, ist die Arbeitsorganisation nicht völlig autonom vom Unternehmen her bestimmbar, sondern enthält „Freiheitsgrade“ für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die in die Ko-Produktion involviert sind. Damit sollten für eine detaillierte Betrachtung von Steuerungsproblemen Arbeits- und Unternehmensorganisation analytisch getrennt werden, um in der Rückbeziehung beider Ebenen aufeinander Konvergenzen und Divergenzen, Schnittstellen und Reibungsflächen identifizieren zu können.

Die Relation zwischen konkreter Leistungserbringung (Arbeitsprozess) und ihrer Steuerung kann im Rückgriff auf die Systemtheorie analog zum Verhältnis von faktischer Entscheidung (operative Handlung) und Festlegung von Entscheidungsprämissen (strategische Setzung eines Rahmens für operative Handlungen) konzipiert werden. Niklas Luhmann differenziert dabei zwischen unentscheidbaren und entscheidbaren (anders formuliert: strategisch setzbaren und strategisch nicht setzbaren) Entscheidungsprämissen (2000). Vor allem Letztere sind für Steuerungsprozesse interessant, denn sie können Gegenstand bewusster Steuerung sein, während die „Organisationskultur“ als unentscheidbare Entscheidungsprämissen nur indirekt beeinflusst werden kann. Innerorganisatorisch „entscheidbar“ sind nach Luhmanns Auffassung:

- **Entscheidungsprogramme, d.h. verbindliche Regeln, wie in einer Organisation entschieden werden soll;**
- **Kommunikationswege, die eingehalten werden müssen, wenn eine Entscheidung als**

- **Organisationsentscheidungen gelten soll;**
- **Personaleinsatz, d.h. den Einsatz eines in bestimmter Weise qualifizierten und kompetenten Personals.**

Den drei Typen von Entscheidungsprämissen entsprechen die „Steuerungsbereiche“ Regeln, Strukturen und Personen. Diese stecken in ihrer konkreten Ausgestaltung den Raum der Handlungsmöglichkeiten innerhalb einer Organisation ab. „Steuerung“ bedeutet somit, Regeln, Strukturen und Personen zu entwickeln und zu implementieren (damit: strategisch Entscheidungsprämissen zu setzen) und den Erfolg oder Misserfolg der Steuerung an den Resultaten der operativen Handlungen zu messen (mit Rückkopplung auf die Reflexion der gesetzten Entscheidungsprämissen).

Mit diesen drei Steuerungsbereichen ist das Problem der Steuerung komplexer Prozesse aber nicht zureichend gefasst. Dort, wo die Erreichung von Organisationszielen davon abhängt, dass Personen oder andere Organisationen autonom, aber dennoch „gesteuert“ handeln, sind „weiche“ Steuerungsimpulse gefragt, die unter dem Begriff der „Kontextsteuerung“ diskutiert werden. Da auch innerhalb von Organisationen Personen oder Organisationseinheiten hohe Autonomiespielräume genießen können, beziehen sich die Überlegungen zur „Kontextsteuerung“ auf inter- wie innerorganisatorische Steuerung. Dabei ist es ein gemeinsames Merkmal der verschiedenen Ausprägungen des Steuerungsbereichs „Kontext“, dass ein Steuerungsakteur den Handlungskontext seiner potentiellen „Steuerungsobjekte“ beeinflusst, ohne in der Lage zu sein, diese durch die Festlegung verbindlicher Entscheidungsprämissen zu steuern. Er muss sich vielmehr darauf verlassen, dass diese den Kontext aufnehmen und so verarbeiten, dass Entscheidungen getroffen werden, die auch im Sinne des Steuerungsakteurs sind. Zur „Kontextsteuerung“ in diesem Sinne gehört auch das Steuern über das Medium „Geld“, denn dieses setzt von Seiten des Steuerungsobjektes einen Anreiz dar, der nur dann „zieht“, wenn das Steuerungsobjekt durch Geld beeinflussbar ist, d.h. autonom bereit ist, finanzielle Erwägungen zu eigenen Entscheidungsprämissen zu machen (und entsprechende organisationsinterne Regeln zu formulieren).

Die Steuerungsbereiche, ausgewählte Steuerungsinstrumente und die dazu passenden Entscheidungsprämissen können in einer schematischen Übersicht systematisiert werden (siehe Abb. auf der folgenden Seite).

5.3.2 Konturen eines steuerungsrelevanten Datenkonzepts

Steuerung beinhaltet einen beständigen Abgleich zwischen der intendierten Zielsetzung und dem erreichten Resultat, beinhaltet also einen „Soll-

Steuerungs- bereich	Regel	Struktur	Person	Kontext
Entscheidungs- prämissen	Entscheidungs- programm	Kommunikations- wege	Personalein- satz	Anreize
Steuerungs- instrumente (Beispiele)	Verordnungen, Weisungen, Qualitätsstan- dards	Zuständigkeiten, Weisungskom- petenzen	Personalaus- wahl/Personal- entwicklung	Geld/ Diskurse

Ist-Vergleich“. Hierzu ist „Steuerung“ auf Informationen angewiesen und zwar sowohl im Hinblick auf die intendierten und tatsächlich erzielten Wirkungen wie auch die beabsichtigten und tatsächlich realisierten Leistungen. Ein Datenkonzept für Steuerungszwecke muss somit vier Arten von Informationen bereitstellen:

- **intendierte Leistungen**
- **erreichte Leistungen**
- **intendierte Wirkungen**
- **erreichte Wirkungen**

Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: Die „Wirkung“ von Armutspolitik zeigt sich in der Armutsquote (Anzahl der Personen, die als „einkommensarm“ gelten, in Relation zu allen Personen), beispielsweise gemessen am Äquivalenzeinkommen, die hierzu eingesetzten Leistungen an der Sozialhilfequote (Anzahl der Personen, die Hilfe zum Lebenunterhalt beziehen, in Relation zu allen Personen); beides kann durch einen Soll-Ist-Vergleich steuerungsrelevant gemacht werden.

Für die Steuerung der in jüngster Zeit auch in Deutschland diskutierten und praktizierten „neuen Dienstleistungen“ in den Arbeits- und Sozialhilfeverwaltungen wie Hilfeplanung oder Case Management gelten die gleichen Strukturen, allerdings steigen die Anforderungen an ein Datenkonzept durch die Besonderheiten ihrer „Produktion“:

- **Hilfeplanung und Case Management sind Instrumente der Steuerung erster Ordnung, ihr Einsatz kann gesteuert werden, ob sie aber erfolgreich sind, hängt von der Art der Ko-Produktion zwischen Dienstleister und Leistungsadressatinnen bzw. -adressaten ab;**
- **Hilfeplanung und Case Management sollen individuelle Zustände verändern, sind also sowohl zeitdynamisch wie einzelfallorientiert;**
- **die „Eingangsqualität und -quantität“ für Hilfeplanung und Case Management bestimmt sich aus dem lokalen Kontext, d.h. Arbeitslosenquoten, Anzahl und Struktur der Hilfeempfängerinnen und -empfänger etc., ist aber auch abhängig**

von politischen und fachlichen Entscheidungen.

(1) Es handelt sich – um die Terminologie Kaufmanns (2002) aufzugreifen – beim Einsatz von Hilfeplanung und Case Management um eine Form pädagogischer Intervention. Diese zeichnet sich – wie Luhmann und Schorr (1979) gezeigt haben – durch ein „strukturelles Technologiedefizit“ aus. Erst die Identifikation einigermaßen triftiger „Wirkungsketten“ könnte die Basis für ein Konzept der Steuerung erster Ordnung bilden. Solange es diese nicht gibt, bleibt als Ausweg einerseits der professionell-pädagogische Diskurs darüber „was wirkt“ und daraus abgeleiteten Systematisierungen und Standardisierungen, zum anderen die Forschung über Wirkungszusammenhänge in der Interaktion zwischen Case Manager und Klientin bzw. Klient, die sich sowohl quantitativer wie qualitativer Methoden bedienen kann. Deren Ergebnisse könnten dann umgesetzt werden in ein Konzept kontinuierlicher Erhebung von Daten, die Auskunft geben über plausible „Wirkungsindikatoren“. Hieraus kann die Anforderung an Forschung abgeleitet werden, ihre Konzepte „alltagstauglich“ zu machen, d.h. einerseits analytisch Wirkungszusammenhänge zu erschließen und andererseits dazu beizutragen, diese routinisiert empirisch messbar zu machen.

(2) Die Erbringung von Dienstleistungen unterscheidet sich von der Gewährung materieller Leistungen nicht zuletzt darin, dass damit direkte Veränderungsprozesse bei den Leistungsadressatinnen und -adressaten beabsichtigt sind. Dies wirkt sich auf die Logik des Leistungsprozesses ebenso aus wie auf die Form seiner Dokumentation. Michael Wiseman stellt hierzu fest: „Ein passives Leistungssystem betont laufende Transferzahlungen. Das, was dokumentiert werden muss, geschieht zu einem fixierbaren Zeitpunkt. Demgegenüber sind aktive Systeme zeitdynamisch ausgerichtet und betonen Case Management: Problemlagen werden diagnostiziert, Behandlungen vereinbart und Veränderungen werden beobachtet. Was in der Zukunft geschieht, ist größten Teils abhängig vom Geschehen in der Vergangenheit. Daraus folgt, dass der gesamte Prozess dokumentiert werden muss: nicht nur die laufende Handlung, sondern auch ihre Vorgeschichte.“ (sinngemäß übersetzt

und zitiert nach Wiseman 1999b)

Dies bedeutet zunächst, dass der Einzelfall als Prozess dokumentiert und gesteuert werden muss und dass hierbei Informationen anfallen, die zur Steuerung der Leistungsprozesse insgesamt genutzt werden können. Beides setzt voraus, dass die Glieder der „Leistungskette“ identifiziert und „Steuerungsindikatoren“ abgeleitet sind, die sowohl für den Einzelfall wie einzelfallübergreifend Gültigkeit besitzen.

(3) Der Leistungsprozess des Case Managements versucht eine Antwort auf komplexe Problemlagen, die im Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Armut entstehen können. Insofern ist die Fallzahl und auch die Intensität der Prozesse abhängig vom Entstehungskontext der Probleme. Gleichzeitig ist der Einsatz des genannten Hilfeinstrumentariums abhängig von politischen und/oder fachlichen Entscheidungen darüber, welche Zielgruppen vorrangig erreicht werden sollen, in welchen Problemkonstellationen welche Angebote gemacht werden sollen etc. („einfache“ Beratung oder Case Management). Man kann somit Selektionsprozesse zwischen den einzelnen Gliedern der Leistungskette unterstellen, die im Rahmen des Controlling beobachtet werden sollten, da sie steuerungsrelevant sind.

Zur effektiven Steuerung der Erbringung von Dienstleistungen im Rahmen eines „JobCenters“ ist es notwendig, ein Datenkonzept zu entwickeln, das es erlaubt, die komplexen Leistungsprozesse adäquat abzubilden. Hier gilt es, Neuland zu betreten, denn die Datensystematik in der Arbeits- wie der Sozialhilfeverwaltung ist hierfür nicht ausreichend. Das in der Bundesanstalt für Arbeit vorhandene Datenmodell und die darauf basierenden Softwarelösungen sind ungeeignet, den angestrebten Leistungsprozess eines JobCenters abzubilden. Die derzeitigen Softwareprodukte in der Bundesanstalt für Arbeit sind dazu geeignet,

- die An- und Abmeldung der Arbeitslosigkeit zu verwalten,
- Ansprüche auf Versicherungsleistungen bzw. steuerfinanzierte bedarfsabhängige Leistungen zu errechnen und zahlbar zu machen,
- in Ansätzen das berufliche Qualifikationsbild und die gewünschten Beschäftigungsfelder zu registrieren und,
- trägerbezogenes Maßnahmemanagement zu unterstützen.

Weder der Erwerbsverlauf und/oder Qualifikationsweg noch der zentrale Leistungsprozess des Case Managements mit der Prozesskette Anamnese/ Assessment, Profiling, Zielvereinbarung, Leistungsplanung und -steuerung, Monitoring und Controlling incl. einer Nachhaltigkeitsprüfung sind angemessen darstellbar.

An dieser Stelle kann nur sehr cursorisch ein

erstes Anforderungsprofil für ein integriertes Datenkonzept eines vernetzten JobCenters skizziert werden; das Evaluationskonzept von „infas“ zum Projekt „MoZArT“ (vgl. Hess/ Schröder/ Smid 2003) hat hier einige Anregungen geboten:

- **Als Basis aller Anwendungsmodulare eines integrierten Datenkonzeptes sollte eine einheitliche und eindeutige personenbezogene Identifizierung während des gesamten Verlaufs der Erwerbsarbeit sichergestellt werden; nach derzeitiger Praxis bietet sich hierfür die Sozialversicherungsnummer an. Diese Festlegung wird die Eingliederungssteuerung des Jobcenters auf die Erwerbsbiographie der „Kundinnen und Kunden“ orientieren und gleichzeitig das Monitoring des Erwerbsverlaufs und der Nachhaltigkeit der Eingliederungsbemühungen sicherstellen. Ein JobCenter in einer Bundesanstalt für Arbeit fokussiert so seine Leistungsprozesse auf den erfolgreichen Erwerbsarbeitsverlauf und nicht wie heute lediglich auf die Verwaltung von Arbeitslosigkeit bzw. auf die bloße Beendigung von Phasen der Arbeitslosmeldung. Dieses Datenmodell kann auch den Grundstock bilden für Strategien der präventiven Beschäftigungssicherung, des „lebenslangen Lernens“ und der Kombination von Erwerbsarbeit, beruflicher Qualifizierung oder ergänzender Eingliederungsstrategien. Neben der Bundesanstalt bzw. den JobCentern können die Sozialversicherungen auf die Datenstruktur zugreifen, um wie bisher ihre Informationen aus dem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverlauf zu hinterlegen. Ein adäquate Lösung für die Hinterlegung der Erwerbsarbeitsverläufe von Beamtinnen und Beamten, Selbstständigen und Personen unterhalb der Sozialversicherungsgrenze wird sich finden lassen.**
- **Auf dieser basalen Datenstruktur können sich die anderen Operationen der komplexen und in Zukunft zwischen Bundesanstalt für Arbeit (BA) und kommunalen Trägern vernetzten Leistungsprozesse wie Zwiebschalen gruppieren und mit genauen Zugriffsrechten²⁹ unterlegt werden, z.B.:**
 - Die Berechnung und Zahlbarmachung von Arbeitslosengeld I, II und ggf. auch das Sozialgeld oder sonstiger Unterhaltsgelder
 - Die Unterstützung von Arbeitsvermittlungsstrategien mit komplexen Daten zur Qualifikation, Berufserfahrung und Erwerbswünschen bzw. -restriktionen der Bewerberinnen und Bewerber
 - Das Profiling, das Case Management und die Maßnahmesteuerung der Reha-Kundinnen und Kunden

²⁹Die Zugriffsrechte ermöglichen die gleiche Qualität des Datenschutzes wie z.B. die heute vorhandenen vielfältigen Dateien und Datenbanken, die immer wieder einen gleichen Teildatensatz versammeln und ihre spezifischen Leistungs- und Teilnehmerinformationen hinzufügen.

- **Das Tiefenprofil und Case Management der sogenannten Betreuungskundinnen und -kunden wie bei den Sozialagenturen (zu diesem Einsatzfeld werden die Modellprojekte gute Beiträge erarbeiten)**
- **Das Leistungs- und Maßnahmenmanagement diverser Qualifikations- und Eingliederungshilfen von BA, Sozialagenturen oder beauftragten Dritten.**

Die Realisierung dieses Datenkonzeptes in einem Controlling-Modell steht noch aus. In den beiden Landesprojekten wurde in einem ersten Schritt versucht, auf der Basis verfügbarer valider Daten ein Controlling-Konzept zu realisieren, das den skizzierten Steuerungsanforderungen gerecht werden könnte, auch wenn etliche Probleme, vor allem im Hinblick auf die Messung von „Wirkungen“, noch nicht gelöst sind. Dieses Konzept (siehe die folgende noch vorläufige Operationalisierung) stützt sich auf prozessproduzierte Daten, die den Prozess, in dem sie generiert wurden, selbst sichtbar machen. Dabei verschränken sich die individuelle „Fallsteuerung“, die als Steuerung erster Ordnung begriffen werden kann, und die Steuerung zweiter Ordnung als Steuerung des Leistungsprozesses.

Die Anforderungen an ein geeignetes Datenkonzept sind hoch, sowohl im Hinblick auf die potentielle Aussagekraft wie auch in Bezug auf die Validität der Daten. Denn dieses Datenkonzept (und damit die Steuerung) steht und fällt mit der Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Daten zu erheben und zu pflegen.

Lfd. Nr.	Fragestellung	Indikator
A	Rahmendaten	
1	Betroffenheit wichtiger sozialer Gruppen von Sozialhilfeleistungen	Sozialhilfedichte = Anzahl HLU-E ¹ je Gruppe/ Anzahl der Gruppe in Wohnbevölkerung * 100 Wichtige Gruppen sind Haushalte, Haushalte mit Kindern, Altersgruppen (z.B. 18 bis unter 65 Jahre)
2	Was ist ein Fall in der Sozialhilfe	Fall = im Untersuchungszeitraum aktiver Leistungsbezug = Geldzahlung
3	Arbeitsbemessung der Sachbearbeiterinnen und -bearbeiter	Fälle/Zahl der Vollzeitstellen in der Organisationseinheit. Für interkommunale Vergleiche muss immer die ortsspezifische Leistungstiefe der Sachbearbeitung beschrieben werden; ferner müssen ausgelagerte Sonderdienste berücksichtigt werden
4	Fluktuation und Bezugsdauer	Keine der Kommunen verfügt über aussagefähige Daten, da Bezugsunterbrechungen und Bezugsenden nicht klar unterscheidbar sind; es können maximal die Dauer von Bezugsepisoden ermittelt werden, diese sind jedoch oft administrativ begrenzt. Auch die amtliche Statistik hat hier keine sauberen Daten
5	Höhe und Entwicklung registrierter Arbeitslosigkeit	Arbeitslosenquote

6	Erwerbsbeteiligung Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Einwohnerinnen und Einwohner	SV-Beschäftigte ² ggf. Quote = Zahl der SV-Beschäftigten/Einwohnerinnen bzw. Einwohner 18 bis unter 65 Jahre *100
B Zugang		
1	Neuzugänge	Siehe Bezugsdauer; es kann maximal über festgelegte Konvention ermittelt werden, z.B. Neuzugänge/Wiederzugänge sind Personen, die vorher 3 Monate keine HLU bezogen haben (beachte die Probleme bei Haushaltsteilungen wie volljährig werdende Kinder im Haushalt oder Trennungen)
2	Erreichungsquoten für wesentliche Zielgruppen durch Sozialagentur Diese Daten messen die Selektivität der Zielgruppenerreichung durch die Sozialagentur	Erreichungsquote der Gemeldeten; z.B. der Agentur gemeldete allein Erziehende/allein Erziehende in der HLU * 100 z.B. an die Agentur zur Erwerbsintegration Gemeldete/18-60 jährige HLU-Leistungsberechtigte * 100 Erreichungsquote mit Beratung/Case Management z.B. aktive CM ³ -Fälle für Erwerbsintegration/18- bis 60jährige HLU-Leistungsberechtigte * 100
C Erstberatung		
1	Wieviele der Eingeladenen kommen zur Erstberatung?	Summe der Eingeladenen abzüglich der Erschienenen
2	Wie viele Personen werden zum Case Management vorgeschlagen?	Anzahl Teilnahme CM-Erstberatung Anzahl Teilnahme CM
3	Was sind die Gründe für ein „Nicht-Eintreten“ in das CM?	Ablehnung Teilnehmerinnen und Teilnehmer Falsche Zuordnung (Ablehnung durch Beraterin/Berater)
4	Welche Strukturmerkmale haben die Übergänge?	z.B. Geschlecht Nationalität / Herkunft Alter Abgleich mit Strukturmerkmalen des Zugangs
5	Dauer der Beratung	Zeit
D Diagnose		
1	Welche Probleme werden hauptsächlich benannt?	Probleme analog der Assessment-Karte v. CompASS ⁴
2	Welche Ressourcen werden benannt? Ressourcen der Person Ressourcen des Umfelds a) informell b) öffentliche Infrastruktur	CM-Listen prüfen
E Zielvereinbarung		
1	Welche Zielbereiche ⁵ (d. Diagnosen) werden genannt?	Liste Ziele nach Bereich Liste der Hauptziele nach Bereich
2	Reagieren Ziele auf Problemdiagnosen?	Existiert ein Ziel für jede genannte Problemlage in der Diagnose

(Quote genannte Ziele / je Problemlage)

F Hilfeplanung		
1	Welche Angebote?	Liste der in Anspruch genommenen Dienstleistungen nach Bereich Liste der fehlenden Angebote nach Bereich
G Gesamtprozess Case Management		
1	Wie lange dauert ein CM?	Bruttodauer
2	Persönliche Kontakte pro Fall	Anzahl Termine
3*	Arbeitszeit für CM	Arbeitszeit pro Fall
4*	externe Kosten pro Fall	Tatsächliche Kosten
5	Kooperationspartner	%-Anteil der in das CM einbezogenen Institutionen – insgesamt
H Ergebnisse / Wirkung		
1	Wurden die Ziele erreicht?	Quote A: Erreichte Ziele zu SOLL-Zielen
2	Wurden die Ziele im vorgesehenen Zeitraum erreicht?	Quote B: Erreichte Ziele im geplanten Zeitraum zu allen Zielen
3	Zahl der Abbrecherinnen und Abbrecher	Abbrüche = Beendigung ohne Zielerreichung

¹HLU-E = Empfängerinnen und Empfänger der Hilfe zum Lebensunterhalt

²Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

³CM = Case Management

⁴Bei CompASS handelt es sich um eine Beratungssoftware;

⁵Ziele im Rahmen der Zielvereinbarung entsprechen den Lebensbereichen bei CompASS und CM: Gesundheit, Wohnsituation, Finanzen, Persönliches, Recht, Qualifikation und Arbeit;

*Bei diesen Fragen ist zu entscheiden, ob sie noch in den Bereich Controlling oder schon in den Bereich Evaluation fallen sollen;

Die Reform der Sozialhilfe in den USA – ein Vorbild für Deutschland?

Während in Deutschland die Diskussion um „aktivierende Leistungen“ für Arbeitslose bzw. Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger aktuell geführt wird und die Praxis nur vereinzelt systematisch evaluiert wurde, gibt es in den USA bereits seit Beginn der Neunziger Jahre analoge Reformvorhaben, die umfangreich wissenschaftlich ausgewertet wurden.

Aus diesem Grund sollen, nachdem die Anforderungen an den Leistungsprozess in einem JobCenter allgemein bestimmt und einige Überlegungen und Arbeitsansätze aus den Landesprojekten präsentiert wurden haben, im Rekurs auf die US-amerikanischen Erfahrungen die „kritischen Erfolgsfaktoren“ für die Implementation aktivierender Maßnahmen bestimmt werden.

6.1 Grundlinien der Reform des US-amerikanischen Fürsorgesystems

Zunächst sollen einige Eckpunkte der Reform des amerikanischen Fürsorgesystems seit Mitte der 90er Jahre kurz vorgestellt werden. Die Rezeption dieser Reform erfolgte in Deutschland bisher verzerrt, im Gegensatz zu Großbritannien war die Aufarbeitung bis auf wenige Ausnahmen (vgl. Gebhardt 1998 und 1999) bislang eher schlicht: Die Befürworterinnen und Befürworter sehen in

der Reform ein „Vorbild“, dessen Erfolg in dramatisch sinkenden Fallzahlen verbürgt scheint, die Gegnerinnen und Gegner heben die ausgeprägte Sanktionspraxis und insbesondere die zeitliche Befristung des Hilfebezugs, die sog. „time-limits“ hervor. In bewusster Abgrenzung zu dieser Debatte soll hier der Kern der Reform dargestellt werden, um danach deren Implementationsbedingungen, die Veränderungen im Leistungsprozess und die bislang beobachteten Wirkungen zu diskutieren.

Zunächst ist es wichtig festzuhalten, dass die Reform nur ein Element des gesamten Fürsorgesystems der USA betraf, die sog. AFDC (Aid for Families with Dependent Children) – ein Programm zur Unterstützung minderjähriger Kinder und ihrer Eltern, meist alleinstehende Mütter, und keine umfassende Sozialhilfe im Sinne der „Hilfe zum Lebensunterhalt“. Die AFDC war vom Bund finanziert, die Leistungshöhe wurde aber von den Bundesstaaten festgelegt – was zu drastischen Unterschieden führte. AFDC konnte (und wollte)

Armut nicht bekämpfen, daneben gab es weitere Programme (food stamps, medicaid), die erst in der Kombination ein Leben über der Armutsgrenze ermöglichten (vgl. Wiseman 2001). Das Programm war seit langem in der Kritik, stets mit rassistischen Untertönen, da der größte Anteil der Leistungsbezieherinnen und -bezieher farbige alleinstehende Mütter waren, die als „welfare mothers“, diskriminiert wurden (vgl. Gebhardt 1998). Die Kritik stützte sich auf die – nicht nur in den USA – äußerst umstrittene Unterstellung einer Sozialhilfeabhängigkeit, die durch „großzügige“ Leistungen geschaffen werde (vgl. insbesondere Mead 1997, zur Kritik Gebhardt 1998). Die These der „Sozialhilfeabhängigkeit“ aufnehmend, wurde die AFDC bereits unter der Präsidentschaft Nixons und verstärkt unter Reagan durch Arbeits- und Ausbildungsprogramme für Bezieherinnen und Bezieher von AFDC ergänzt, die aber schlecht administriert und ausgestattet waren und letztlich scheiterten (vgl. Peck 2001, Gebhardt 1998). Clinton setzte in seinem ersten Wahlkampf zur Präsidentschaft die Parole „to end welfare as we know it“ und machte dann zunächst das Fürsorgesystem dadurch zum Experimentierfeld, dass er den einzelnen Bundesstaaten, „Waivers“ zugestand, Experimentierklauseln, um abweichend von den bundesgesetzlichen Regelungen des AFDC die Gewährungspraxis regional zu gestalten, unter der Voraussetzung freilich, dass diese Praxis gründlich evaluiert würde. Viele der später auch in der Bundesrepublik bekannt gewordenen „Modelle“ (z.B. Riverside oder Wisconsin) haben ihre Grundlage in dieser Praxis der „Waivers“. 1996 wurde dann die AFDC auch auf Bundesebene beendet und ersetzt durch eine neue, zeitlich befristete Leistung, den TANF (Temporary Assistance to Needy Families), der sich an die gleiche Zielgruppe richtet (Familien mit Kindern, auch hier meist Mütter). Die gesetzliche Grundlage des TANF ist der PRWORA – ein Gesetz, dessen Name Programm ist: „Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act“.

Die Grundphilosophie des PRWORA und der gesamten Fürsorgereform besteht darin, die „Abhängigkeit“ von Familien von der Sozialhilfe dadurch zu vermeiden, dass die Eltern bzw. Mütter lernen, sich entweder durch eigene Arbeit selbst zu reproduzieren („workfare“), ihre Arbeitsfähigkeit gezielt aufzubauen („learnfare“) oder zumindest geregelte Familienbeziehungen einzugehen („welfare“).

Die zentralen Eckpunkte des Gesetzes, das formal bis September 2002 in Kraft ist und jetzt „verlängert“ werden musste (Re-Authorization; vgl. Haskins/Sawhill/Weaver 2001), waren (vgl. Wiseman 2001):

- **Die bisherige Leistung der AFDC wird durch die TANF ersetzt; dies beinhaltet eine zeitliche Befristung der Gesamt-**

bezugsdauer; allerdings können Personen von dieser Befristung ausgenommen werden (bis zu 20% des „Caseloads“). Die Befristung beträgt maximal 5 Jahre, sie kann unterschritten, durch Ausnahmeregelungen auch überschritten werden.

- **Der Rechtsanspruch auf materielle Hilfe fällt weg zugunsten von Entscheidungen, die möglichst rasch den Weg in die Unabhängigkeit von Sozialhilfe bahnen sollen (Einmalzahlungen, aber auch Dienstleistungen, insbesondere Arbeitsangebote); damit erhalten die „Entscheiderinnen und Entscheider“ vor Ort eine erhebliche Macht.**
- **In Fortführung der Tradition der „Waivers“ erhalten die Bundesstaaten und – je nach bundesstaatlichen Regelungen – die lokalen Akteure (Counties) weitgehende Gestaltungskompetenzen im Hinblick auf das Leistungsangebot, die Organisationsformen und die Leistungsprozesse. Damit wird eine erhebliche Regionalisierung und Dezentralisierung ausgelöst, ohne dass – wie früher – ein Zwang zur Evaluierung bestünde (vgl. Walker/Wiseman 2001).**
- **Auf der Ebene der Bundesstaaten und der Counties werden verstärkt Beratungsleistungen und Arbeitsangebote ausgebaut. Die Entscheidungskompetenz des Personals nimmt deutlich zu; häufig werden für die Gewährung von Dienstleistungen nicht staatliche Organisationen eingesetzt (vgl. Nathan/Gais 1999);**
- **Kern des PRWORA ist die Konstitution einer Arbeitspflicht: Der Bezug von TANF ist gegenüber der Aufnahme einer Tätigkeit deutlich subsidiär; dabei überwiegt (zunächst) die Beschäftigungsorientierung („marktorientiertes Workfare“) die Ausbildungsorientierung („humankapitalorientiertes Workfare“) (vgl. Peck 1999 und 2001);**
- **Finanziert werden TANF und die verschiedenen „Diversions“-Programme über Festbeträge („block grants“), die der Bund auf der Basis der Erstattungen für AFDC-Zahlungen aus den Jahren 1994 und 1995 gewährt. In diesen Jahren waren die Zahlungen besonders hoch, d.h. die Senkung von Fallzahlen wirkt sich finanziell direkt aus, denn die Staaten können und sollen das „gesparte“ Geld für die Ausstattung ihrer Programme verwenden. Allerdings müssen die Einzelstaaten umgekehrt vorgegebene „Integrations-Quoten“ realisieren.**

Flankiert wurde der PRWORA durch weitere Gesetze. Wichtig ist insbesondere der WIA (Workforce Investment Act) von 1998, der an ältere Gesetze zum Aufbau von Beschäftigungs-

und insbesondere Qualifizierungsaktivitäten für eine breite Zielgruppe anknüpfte (vgl. O'Shea/King 2001). Kern des WIA sind finanzielle Zuschüsse des Bundes an die Staaten, um das bestehende System der Beschäftigungshilfen neu zu strukturieren und insbesondere „One-Stop-Agencies“ aufzubauen, in denen alle Aktivitäten gebündelt werden, die auf die quantitative und qualitative Entwicklung eines lokalen Arbeitskräfte-Potentials gerichtet sind. Ein weiteres Programm zielt auf spezielle Hilfeangebote für schwer vermittelbare Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger (Welfare-to-Work-Grant; vgl. Sawhill/Haskins 2002), das über das „Workforce Development System“ abgewickelt wird (vgl. Pindus/ Koralek/ Martinson/ Trutko 2000). Außerdem gibt es den „Kombilohn“ in Form des EITC (Earned Income Tax Credit).

Daneben bestehen Elemente des „alten“ Fürsorgesystems weiter, nämlich food stamps und medicaid, auch wenn – den Evaluationsberichten zufolge – viele Case Manager das schlicht zu „vergessen“ scheinen (vgl. Nathan/ Gais 1999).

6.2 Welche „kritischen Erfolgsfaktoren“ gab es für die Implementation „aktivierender Angebote“?

Die durch die PRWORA gesetzten Reformen stellen eine Herausforderung für die bestehende Organisation der Fürsorge dar, erstere dieser waren – weit stärker als in der Bundesrepublik ausschließlich auf die korrekte Auszahlung von Leistungen ausgerichtet. Sowohl das Berufsbild der Sachbearbeiterinnen und -bearbeiter wie das organisationsinterne Kontrollsystem orientierte sich an der Abwicklung von Finanztransfers. Eine Kooperation mit anderen Diensten erfolgte – wenn überhaupt – sehr spärlich (vgl. Bane/ Ellwood 1994; Meyers/ Glaser/ MacDonald 1998). Die fundamentalen Umstellungen wurden durch folgende Rahmenbedingungen erleichtert:

- Die spezifischen Finanzierungsmodalitäten und Auflagen, „block grants“, bringen Mittel durch rasche Fallzahlensenkung, die für den Ausbau sozialer Dienste genutzt werden können (vgl. Pindus/ Koralek/ Martinson/ Trutko 2000). Da Integrationsquoten mit „Abmeldungen“ „verrechnet“ werden können, wird allerdings ein Impuls zur Fehlsteuerung gegeben: Fallzahlensenkung (z.B. durch Abschreckung) lohnt sich mehr als erfolgreiche Integration (vgl. Wiseman 2001).
- Die hohe Zahl der Klientinnen und Klienten übersteigt die vorhandenen Bearbeitungskapazitäten und erzwingt die rasche Kooperation mit Trägern, mit denen bis lang kaum zusammengearbeitet wurde (vgl. Martinson/Holcomb 2002).
- Die „Time limits“ bewirken einen Druck

auch auf die Administration, die innerhalb der gesetzten Frist „etwas tun muss“.

Die Herausforderung wurde in einer großen Bandbreite von Lösungen bewältigt. Dabei stand die interne Reorganisation einerseits und der Aufbau bzw. Ausbau externer Kooperationsstrukturen im Vordergrund. Der Erfolg der Reform hing – abgesehen von der günstigen Arbeitsmarktsituation (s.u.) von folgenden Faktoren ab:

- **Case Management muss als neue Aufgabe neben die Zahlbarmachung materieller Hilfen treten oder diese Aufgabe ersetzen; aus den „Sozialhilfespezialistinnen und spezialisten“ werden Case Manager – eine neue Berufsrolle bildet sich aus – wie rudimentär auch immer (vgl. Martinson/ Holcomb 2002, Relave 2001). Entscheidend für einen gelingenden Wandel in der Berufsrolle war und ist dabei,**
- **dass die anfängliche Dominanz administrativer Aufgaben („Paperwork“) abgebaut wird (vgl. Marks 1999, Seefeldt/Peters 2000, Lurie 2001);**
- **dass die Vorgesetzten den „kulturellen Wandel“ nicht nur tolerieren, sondern befördern und neue Schwerpunkte im Beurteilungswesen setzen (vgl. Meyers/ Glaser/ MacDonald 1998, Lurie 2001, Riccucci/Meyers/Lurie/Han 2001);**
- **dass das Personal eine zureichende Qualifizierung erfährt, was anfänglich nicht der Fall war (vgl. Marks 1999, Seefeldt/Peters 2000, Lurie 2001). Festgestellt wird mittlerweile, dass Case Manager über mindestens folgende Kompetenzen verfügen müssen: Kenntnis der Programmatik der neuen Hilfen, Fähigkeiten, Ressourcen der Klientinnen und Klienten zu erkennen und umgekehrt: Barrieren zu sehen, Fähigkeiten zur Hilfeplanung und zur interorganisationalen Gestaltung von Dienstleistungen (vgl. Relave 2001).**
- **Besonderes Augenmerk ist auf ein gutes Assessment zu legen, um den Fähigkeiten und Schwierigkeiten der Klientinnen und Klienten Rechnung zu tragen und nicht durch Fehlplatzierungen und Fehlentscheidungen zur sozialen Ausgrenzung beizutragen (vgl. Thompson/ Mikelson 2001).**
- **Die Angebotspalette muss hinreichend breit sein. Anfangs reduzierten sich die Dienstleistungen auf arbeitsmarktnahe Hilfen: Unterstützung bei der Job-Suche, Vermittlung von Praktika oder Tätigkeiten, die der gemeinnützigen und zusätzlichen Arbeit in Deutschland entsprechen, Kurzzeit-Qualifizierung. Auch die Case Manager äußerten, dass sie sich dabei überfordert fühlten, komplexere Problemlagen zu bearbeiten (vgl. Marks 1999,**

Lurie 2001). 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 (vgl. Martinson/Holcomb 2002).

- Die Konzentration auf „work first“ muss ergänzt werden durch Qualifizierungsangebote einerseits, Unterstützung während der Erwerbstätigkeit andererseits, die beide darauf abzielen, eine „nachhaltige“ Integration in den Arbeitsmarkt zu realisieren (vgl. Sawhill/ Weaver/ Haskins/ Kane 2002, Pavetti/Strong 2001).
- Das „Contracting out“, in dem die Beziehung zu Wohlfahrtsorganisationen neu gestaltet wird, muss auf eine für beide Seiten verträgliche Weise gestaltet werden, insbesondere im Hinblick auf Erfolgskriterien und Erfolgsmessung. Die Träger erfahren einen Professionalisierungsschub („Verbetriebswirtschaftlichung“). Gerade für kleine Träger, die über eine große Nähe zum Alltag der Klientinnen und Klienten verfügen („community organizations“) beinhaltet die Dienstleistung für den Sozialhilfeträger aber auch erhebliche Veränderungen im Leitbild (Sanger 2001).
- Die Prozesse müssen über ein Management-Informationssystem gesteuert werden (vgl. Wiseman 1999b, Nathan/ Ragan 2001). Durch die Trägervielfalt ergibt sich eine hohe Komplexität der Leistung, denn je mehr Träger beteiligt sind, umso schwieriger gestaltet sich die Steuerung des Leistungsprozesses. Da (bislang) kein zureichendes Management-Informationssystem existiert, das erlauben würde, den gesamten Leistungsprozess transparent zu erfassen, existieren weiterhin große Abstimmungsprobleme (vgl. Martinson/Holcomb 2002, Seefeldt/Peters 2000).

6.3 Probleme und Lösungsansätze in der Zusammenführung bislang getrennter Leistungsprozesse in der Fürsorge- bzw. Arbeitsmarktpolitik

Ein Grundproblem der Reform war und ist, dass einerseits die Leistungsprozesse im Bereich der Fürsorge („Welfare agencies“ – erfasst durch den PRWORA) wie auch der Arbeitsverwaltung („workforce development agencies“ – erfasst durch den WIA) jeweils für sich neu gestaltet wurden und diese neugestalteten Organisationen gleichzeitig eng miteinander verzahnt werden sollten. Da die Prozesse der Umgestaltung auf der Ebene von Bundesstaaten stattfanden, ergab sich

eine Vielzahl unterschiedlicher Lösungen für die damit auftretenden Probleme (vgl. Nathan/ Gais 1999). Diese betrafen sowohl die interne Reorganisation wie die interorganisatorischen Beziehungen (vgl. Pindus/ Koralek/ Martinson/ Trutko 2000)

Für die „Fürsorge“ stellte sich eine neue Aufgabe: Es ging nicht mehr vorrangig ums „Zahlen“, sondern um den Aufbau einer persönlichen Beziehung zu den Klientinnen und Klienten, um diese überhaupt „aktivieren“ zu können. Die Idee des Case Managements wurde aus der sozialen Arbeit bzw. dem Bereich der Pflege übernommen, allerdings mit einer Fülle konzeptioneller Varianten und organisatorischer Ausgestaltungen, die kaum untereinander vergleichbar sind (vgl. Relave 2001).

Die operative Ebene (front-line-staff) erfährt dadurch einen erheblichen Zugewinn an Entscheidungskompetenz und Handlungsautonomie, gleichzeitig wird die Ko-Produktion zum überragenden Modell der Hilfe. Damit wiederholt sich aber eine Ambivalenz, die aus der Sozialarbeit bekannt ist: Hilfe und Kontrolle (Verhaltensvorschriften) gehen Hand in Hand; schlechte Arbeitsbedingungen und verkürzte Erfolgskriterien führen dazu, dass gerade „schwierige“ Klientinnen und Klienten unzureichend beraten werden (vgl. Lurie 2001; Marks 1999). Dies gilt insbesondere für Personen aus der Gruppe der „hard-to-serve“, die starken physischen und psychischen Belastungen ausgesetzt sind, oft nicht hinreichend identifiziert werden und im „Regelgeschäft“ untergehen.

Die Verschiebungen von materieller Hilfe zu Dienstleistungen und von Rechtsansprüchen auf Hilfeplan-Entscheidungen bewirken, dass dem Assessment-Prozess eine zentrale Scharnierfunktion zukommt (vgl. Thompson/Mikelson 2001). Dies gilt besonders dort, wo Entscheidungen über die zukünftige „Karriere“ von Hilfeempfängerinnen und -empfängern von einer einzigen Person getroffen werden, z.B. in Wisconsin. Ein einschlägiger Evaluationsbericht (vgl. Gooden/Doolittle/Glispie 2001) zeigt, wie ein oberflächliches Assessment dazu führt, dass vorhandene Probleme der Klientinnen und Klienten nicht erkannt werden und die betreffenden Hilfeempfängerinnen und -empfänger vor schnell vor Aufgaben gestellt werden, denen sie nicht gewachsen sind – mit der Folge von Sanktionen bis hin zur Einstellung der Hilfe. Hier verschränken sich Prozess- und Qualifikationsdefizite: Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind schlecht auf ihre Aufgaben vorbereitet und treffen ihre Entscheidungen nicht auf der Basis nachprüfbarer fachlicher Überlegungen, sondern eher „intuitiv“. Verstärkt wird dies durch den erheblichen Zeitdruck, unter dem die Entscheidungen gefällt werden müssen: Innerhalb von sieben Tagen soll eine Zuordnung zu den unterschiedlichen „Karriereleitern“ erfolgen.

Den „workforce development agencies“ stellte sich der Herausforderung, dass sie eine Vielzahl verschiedener Programme integrieren mussten, um der Anforderung gerecht werden zu können, für alle Arbeitssuchenden „passende“ Angebote bereit zu halten.

Im Hinblick auf die Kooperation mit den „welfare agencies“ erwies sich eine Zielfdivergenz als hinderlich, die in der unterschiedlichen konzeptionellen Tradition begründet liegt: Während die „TANF Agencies“ (zunächst) auf „work first“ und den nächstbesten Arbeitsplatz setzten, entwarfen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der „workforce development agencies“ bevorzugt mittelfristige Perspektiven, um durch Qualifikationsangebote „nachhaltige“ Integration zu sichern, auch wenn dies kurzfristig weiteren Sozialhilfebezug erforderlich machte (vgl. Pindus/ Koralek/ Martinson/ Trutko 2000).

Die Zusammenarbeit beider Organisationseinheiten erzwingt somit einen „kulturellen Wandel“ in doppelter Hinsicht: Es geht nunmehr verstärkt um kurzfristige Beschäftigung (Wandel der Effektivitätskriterien) und um eine neue Zielgruppe, die ein besonderes Verständnis erfordert (vgl. Seefeldt/Sandfort/Danziger 1998). Für die Kooperation wurden in den verschiedenen Einzelstaaten und teilweise auch auf der Ebene der Counties unterschiedliche Modelle entwickelt, die hier kurz dargestellt werden sollen:

Am weitesten ging Wisconsin, das die beiden ursprünglich getrennten und verschiedenen Ministerien zugeordneten Dienste zu einem neuartigen Angebot (das berühmte „W-2“) verschmolz. Dieses hat im „Financial and Employment Planner“ seine zentrale Figur (vgl. Gooden/ Doolittle/ Glispie 2001).

Das andere Extrem stellt Michigan dar, das die ursprünglich existierende Fürsorgeorganisation qualifiziert und die Berufsrolle des „Family Independence Spezialist“ geschaffen hat (vgl. Seefeldt/ Sandfort/ Danziger 1998). Die „Family Independence Agency“ arbeitet eng mit der Workforce Development Agency zusammen, beide beauftragen z.B. gemeinsam Dritte, welche die „work first“-Programme durchführen.

Einen Mittelweg beschreitet z.B. die Kommune Dayton in Ohio (vgl. Pindus/ Koralek/ Martinson/ Trutko 2000): Dort sind die verschiedenen Dienste personell getrennt, aber funktional und räumlich zusammengefasst; der Leistungsprozess ist vertikal und horizontal hochgradig integriert, je nach Problemlage der Klientinnen und Klienten gibt es unterschiedliche „Unterstützungspfade“, für die verschiedene Organisationseinheiten zuständig sind.

Das zentrale Problem in Wisconsin scheint zu sein, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine hohe Entscheidungskompetenz haben und damit eine Verantwortung tragen, der sie häufig nicht gerecht werden (vgl. Pindus/ Koralek/ Martinson/ Trutko 2000). Außerdem ist die

Angebotspalette eher schmal, was zu Lasten der Personen geht, die als „hard-to-serve“ bezeichnet werden (vgl. Gooden/ Doolittle/ Glispie 2001, Seefeldt/ Sandfort/ Danziger 1998, Pindus/ Koralek/ Martinson/ Trutko 2000).

6.4 Intendierte und nicht-intendierte Wirkungen der Reform

Zur Bewertung der kurz-, mittel- und langfristigen Wirkungen der Reform ist eine differenzierte Betrachtung notwendig, da es in den verschiedenen Staaten unterschiedlichste Konzepte und Entwicklungen gab und gibt, die einen Gesamtüberblick fast unmöglich machen (vgl. aber z.B. Nathan/ Geis 1999). Außerdem zeigten sich viele Verwaltungen als hochgradig lernfähig und reagierten auf festgestellte Defizite mit konzeptionellen und/oder organisatorischen Umstellungen (vgl. Martinson/Holcomb 2002). Dennoch können einige Aussagen zu Wirkungen getroffen werden:

- **Markant war der Rückgang der Fallzahlen (Caseloads), der nicht einfach mit dem Setzen der Time-limits erklärt werden kann, denn diese greifen frühestens nach zwei Jahren (u.a. Wisconsin; vgl. Sawhill/ Weaver/ Haskins/ Kane 2002, Hamilton 2002). Allerdings zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesstaaten, was mit der spezifischen Arbeitsmarktkonstellation zusammenhängt (vgl. Wiseman 1999a). Alle Evaluationsberichte stimmen damit überein, dass der rasche durchschnittliche Erfolg der Reform, gemessen am Rückgang der Fallzahlen, überwiegend der guten Konjunktur in den USA zuzuschreiben ist, die sich gerade auch auf den Markt schlecht bezahlter Dienstleistungen positiv auswirkte. Aber nicht überall: in den „inner cities“ vieler Großstädte (z.B. in New York) gab es diese Arbeitsmarktsituation nicht und der Zustrom von Arbeitskräften qua „Work fare“ führte zu Verdrängungseffekten (vgl. Fisher/ Weber 2002, Peck 2001, Lerman/ Loprest/ Ratcliffe 1999, Leonard/ Kennedy 2002). Insgesamt darf nicht vergessen werden, dass es sich um eine fast ausschließlich weibliche Klientel handelt, für die die neuen Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor erreichbar waren – für Männer weitaus weniger (vgl. Offner/ Holzner 2002), aber diese erhielten nur in Ausnahmefällen AFDC und wurden von der Reform kaum erfasst.**
- **Die Senkung der Fallzahlen darf nicht mit einer erfolgreichen Re-Integration in den Arbeitsmarkt verwechselt werden; im Detail betrachtet, fallen dann die Erfolge weitaus geringer aus: So waren z.B. in der**

Stadt New York im Jahr 1999 204.000 Fürsorgeempfängerinnen und -empfänger „beschäftigungsfähig“; davon befanden sich 54.000 „under sanction“, 30.000 waren in regulärer Beschäftigung und 33.000 arbeiteten in kommunalen Maßnahmen (vgl. Wiseman 2001). Angesichts der schlechten Arbeitsmarktsituation in New York führte Letzteres dazu, dass die Arbeitslosigkeit im Niedriglohnbereich sogar anstieg, da regulär Beschäftigten gekündigt wurde, um die Arbeit durch „Fürsorgearbeiterinnen und -arbeiter“ ausführen zu lassen (vgl. Peck 2001, Lerman/Loprest/Ratcliffe 1999).

- Da die frühen Reformkonzepte auf „Work first“ setzten und die Vermittlung auf den „nächstbesten“ (oder besser: nächstschlechten) Arbeitsplatz priorisierten, ist es kaum verwunderlich, dass es sich dabei meist um schlechtbezahlte, unsichere Jobs handelte (vgl. Burtless 1998). Im Resultat wurde die Armut nicht überwunden, sondern die „working poor“ nahmen zu, die ihr Arbeitseinkommen mit Transferleistungen aufstocken mussten (z.B. EITC) (vgl. Hamilton 2002). Als Problem erwies sich, dass mit der erfolgreichen Vermittlung in Arbeit meist auch die Hilfe eingestellt wurde und damit Unterstützungsleistungen, auf die weiterhin Anspruch bestand (food stamps, medicaid), häufig nicht in Anspruch genommen wurden (oder auch nicht gezielt beraten wurde!; vgl. Nathan/Gais 1999); etliche Personen erlebten deshalb keine Verbesserung, sondern sogar eine Verschlechterung ihrer ökonomischen Situation.
- Die Fluktuation ist sehr hoch, d.h. viele der Jobs gehen wieder verloren (vgl. Peck 2001), allerdings bewirkt die Drohung des „time limit“, dass dann nicht unbedingt wieder staatliche Hilfe in Anspruch genommen wird.
- Auf die lokalen Arbeitsmärkte hat der Zustrom von Arbeitskräften durch die Fürsorge eine je nach konjunktureller Situation differenzierte Auswirkung: bei guter Konjunktur finden diese Arbeitskräfte (zumindest kurzfristig) Beschäftigung, allerdings auf Kosten von Lohnsenkungen (oder besser: ausbleibenden Lohnsteigerungen) im gesamten Arbeitsmarktsegment (nach einer Modellrechnung: 11% im Niedriglohnbereich, vgl. Mishel/Schmitt 1995). Im Falle regional oder national schlechter Konjunktur zeigen sich Verdrängungseffekte, d.h. „Vermittlungserfolge“ entstehen durch eine Erhöhung der Fluktuation (Steigerung des „Job turnover“) und sind nicht nachhaltig (vgl. Peck 2001).

- Die wenigen Evaluationsberichte, die zu dieser Problematik vorliegen, zeigen, dass sich Sanktionen und time-limits hoch selektiv zu Ungunsten der „Schwer Vermittelbaren“ auswirken (vgl. Danziger/ Seefeldt 2002). Diese sind bei den Langzeitbezieherinnen und -bezieher überrepräsentiert und insofern durch Begrenzungen der Bezugsdauer besonders betroffen (vgl. Thompson/Mikelson 2001). Wie gezeigt, waren die Leistungsprozesse zumindest anfänglich so gestaltet, dass auf Personen mit besonderen sozialen oder psychischen Problemen kaum Rücksicht genommen wurde: Sie waren häufig überfordert und rasch Opfer von Sanktionen. Mittlerweile scheint ein Umdenken eingesetzt zu haben, einige Staaten legen besonderes Augenmerk auf die „hard-to-serve“ (vgl. Pavelli/ Strong 2001); dieses Thema steht auch auf der Agenda für die „Re-Authorization“ besonders weit oben (vgl. Sawhill/ Weaver/ Haskins/ Kane 2002, Haskins/ Sawhill/ Weaver 2002).

6.5 Fazit

Abschließend sollen die für unsere eigenen Projekte zentralen Erkenntnisse aus dem bisherigen Verlauf der US-amerikanischen Sozialhilfereform zusammengefasst werden:

- Die Reform stellt sich als ein Vorhaben dar, das stärker noch als die „Aktivierung der Klientinnen und Klienten“ die „Aktivierung der Verwaltung“ bewirkt hat: Obwohl vielerorts beharrliche Tendenzen identifiziert werden können (so wird häufig eine Dominanz administrativer Tätigkeiten beklagt), hat sich die amerikanische Fürsorge von einem System bürokratisch korrekt durchgeführter Zahlbarmachung zu einer „lernenden Organisation“ weiterentwickelt. Dies geschah einmal über die Veränderung der Beziehungen zur Klientel, so dass nicht nur Hilfeprozesse optimiert werden konnten, sondern auch Informationen über Prozessdefizite gewonnen werden konnten, die tatsächlich zu einer Revision der Konzepte führte (vgl. Martinson/ Holcomb 2002). Eine erhebliche Rolle spielten und spielen auch die Evaluationsberichte, die (fast) alle Aspekte der Reform auf eine Weise dokumentieren, so dass eine breite Diskussion der Stärken und Schwächen möglich wird.
- Über den PRWORA und den WIA wurden Organisationsentwicklungsprozesse sowohl in den traditionellen „Welfare agencies“ wie auch den „Workforce development agencies“ und der gesamten Trägerlandschaft angestoßen, welche die institutionel-

len Felder der Fürsorge- und Arbeitsmarktpolitik neu gestaltet haben. Dies geschah, angestoßen durch teilweise erheblichen und raschen finanziellen Erfolgen, in einem Tempo, das zwar beeindruckend ist, gleichzeitig aber für etliche Implementationsprobleme mitverantwortlich sein dürfte: Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter waren auf die neuen Aufgaben nur unzureichend vorbereitet, es existiert bis heute kein aufgabengerechtes Management-Informationssystem, das Angebotspektrum erwies sich als unzureichend. In einer zweiten Reformphase wird jetzt versucht, diese Probleme zu beheben.

- Von diesen Problemen sind insbesondere Personen mit sozialen und psychischen Schwierigkeiten betroffen. Die (anfänglich) rigide Ausrichtung des neuen Systems auf rasche Arbeitsmarktintegration benachteiligte diejenigen, die entweder subjektiv nicht sofort in der Lage waren, zu arbeiten oder vom Arbeitsmarkt diskriminiert wurden. Da (anfänglich) spezielle Hilfeangebote fehlten und mangelhaft durchgeführtes Assessment Vermittlungshemmnisse nicht erkennbar machte, wurden diese Personen sowohl aus dem Arbeitsmarkt als auch aus dem Unterstützungssystem ausgegrenzt.
- Die Auswirkungen der Reform auf den Arbeitsmarkt sind zwiespältig und hängen in hohem Maße von regionalen und lokalen Bedingungen ab. Dies spiegelt sich in der Vielfalt konzeptioneller Ansätze und organisatorischer Lösungen, die ein zentrales Kennzeichen der Entwicklung des amerikanischen Fürsorgesystems seit Mitte der Neunziger Jahre sind (vgl. Peck 2001).

Perspektiven

Wie in Kapitel 6 gezeigt werden konnte, sind einige der Kernelemente der US-Reform mit den Essentials der beiden Landesprojekte „Integrierte Hilfe zur Arbeit“ und „Sozialagenturen – Hilfe aus einer Hand“ identisch. Diese Erkenntnis kann bei der Errichtung der JobCenter wertvolle Hinweise liefern.

- **Insbesondere die Betonung des Case Managements als methodische Richtschnur des professionellen Handelns der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,**
- **die Akzentuierung von Kooperation zwischen verschiedenen Trägern, um das Case Management auch realisieren zu können, und die**
- **Ausgestaltung der Schnittstellen zwischen dem institutionellen Feld der Sozialhilfe und dem der Beschäftigungsförderung.**

Nicht zuletzt wegen dieser Parallelen können etliche der Erkenntnisse, die aus der Betrachtung der Reform des Fürsorgesystems in den USA wie auch aus den vorliegenden Erfahrungen der beiden Landesprojekte gewonnen werden konnten, auf weitere Reformvorhaben im Feld der Sozialhilfe und Beschäftigungsförderung (insbesondere die Einrichtung von JobCentern) bezogen werden:

Zunächst kann festgestellt werden, dass einige der „kritischen Erfolgsfaktoren“ der US-Reform auch in Deutschland identifiziert wurden. Dies bedeutet, dass die Implementation neuer Ansätze, Methoden und Organisationsformen die vorgängige oder zumindest parallele Einrichtung von Unterstützungssystemen erforderlich macht, nämlich:

- **kompetente Organisations- und Fachberatung zur Begleitung der Umsetzungsprozesse vor Ort;**
- **eine systematische Qualifizierung, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im JobCenter befähigen soll, die Methode des Case Managements anzuwenden;**
- **ein Datenmodell und eine Software, welche die komplexen Leistungsprozesse des Case Managements unterstützen und dokumentieren können und für Steuerungsprozesse geeignet sind;**

■ **ein Management-Informationssystem, das es erlaubt, die Leistungsprozesse einzelfallübergreifend zu steuern;**

Im Rahmen der beiden Landesprojekte wurde an diesen Erfolgsfaktoren gearbeitet, insbesondere wurde ein Curriculum für die Fortbildung von Sozialhilfesachbearbeiterinnen und -bearbeitern zum Thema „Case Management“ entwickelt und erfolgreich umgesetzt. Außerdem erarbeiteten Arbeitsgruppen aus beiden Projekten Grundstrukturen eines Management-Informationssystems. Hierzu wurde von einer Software-Firma eigens für die beiden Landesprogramme ein Arbeits- und Dokumentationsprogramm entwickelt, das sowohl für die Einzelfallarbeit geeignet ist wie auch die Daten für das Controlling generiert. Der Beratungsbedarf der an den Projekten beteiligten Kommunen wird im Rahmen einer komplex strukturierten Projekträgerchaft gedeckt.

Auch wenn die kritischen Erfolgsfaktoren in den laufenden Landesprojekten bereits die ihnen gebührende Beachtung finden, gilt es einige grundsätzliche Dinge weiterhin verstärkt zu beachten, auf die abschließend kurz eingegangen werden soll.

Der Anamnese kommt für die Gestaltung der Prozesse des Case Managements und für die damit erzielbaren Wirkungen eine ausschlaggebende Bedeutung zu. Nur das rechtzeitige Erkennen subjektiver Problemlagen und Ressourcen hilft, folgenschwere Fehlentscheidungen zu vermeiden. Das über das „Job-AQTIV-Gesetz“ eingeführte „Profiling“ reicht hierzu nicht aus, wie die Erfahrungen aus den USA deutlich machen. Bereits vor Beendigung der beiden Landesprojekte zeigt sich – analog zu den USA –, dass die Wahl des Konzeptes und auch der Strategie seiner Umsetzung von lokalen Bedingungen abhängig ist, die Auswirkungen auf die Auswahl der primären Zielgruppen, die Kooperationspartner und Kooperationsformen sowie die „Leistungstiefe“ des Angebots haben. Dies sollte auch für das anstehende Reformvorhaben berücksichtigt werden: Die Bedingungen für die Implementation neuer Konzepte und Organisationsformen sind hoch differenziert, entsprechend sollten die gesetzlichen Vorgaben hinreichende Gestaltungsspielräume vorsehen. Um dennoch verallgemeinerungsfähige Erkenntnisse gewinnen zu können, muss jedoch die Praxis gut evaluiert werden. Auf diese Weise können echte Lernprozesse in Gang kommen, die durch das Starren auf angebliche „Best practice“-Modelle eher blockiert werden.

Wie in den USA spielt auch in Deutschland die Diskussion um „Erfolgskriterien“ eine zentrale Rolle. Dabei zeigt sich die deutliche Tendenz, nicht alleine Fallzahlreduktion oder Arbeitsmarktintegration in den Vordergrund zu stellen, sondern – gerade angesichts der Zielgruppe – breiter anzusetzen und auch eine Verbesserung der Lebenssituation in der Sozialhilfe bzw. die

Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit als „Erfolg“ anzusehen. Dies ist umso wichtiger, als die in den meisten US-Staaten erzielten „Erfolge“ von Bedingungen abhängen, die in Deutschland so nicht gegeben sind: ein prosperierender Arbeitsmarkt und eine – vergleichsweise – wenig mit sozialen und psychischen Problemen belastete Zielgruppe, nämlich alleinerziehende, meist junge Frauen.

Eine der wichtigsten Lehren, die aus der Beschäftigung mit der Reform des amerikanischen Sozialhilfesystems für die weitere Diskussion in Deutschland gezogen werden kann, besteht darin, anzuerkennen, dass es den Personenkreis der „Schwervermittelbaren“ gibt, dessen dauerhafte Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt nicht hingenommen werden kann, der aber auch nicht kurzfristig in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden kann. Die Erfahrungen aus den USA zeigen, dass eine schlechte Anamnese und eine Missachtung der besonderen Problemstellungen dieses Personenkreises zu einer weiteren Diskriminierung und sozialen Ausgrenzung führen können. Gleichzeitig wäre es zynisch, die grundsätzliche „Beschäftigungsfähigkeit“ vieler Menschen zu leugnen, die diesem Personenkreis zuzurechnen sind. Was erforderlich ist, sind „maßgeschneiderte“ Konzepte, die eine Hilfestellung anbieten, ohne dass auf eine sofortigen oder auch nur mittelfristige Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt gesetzt werden könnte. Arbeit ist hier zunächst ein „Integrationsweg“ und erst langfristig ein „Integrationsergebnis“.

Dies bedeutet aber auch, dass bei der geplanten Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe gerade dieser Personenkreis nicht „ausgegrenzt“ werden darf und Zugang zu den Instrumenten und Dienstleistungen zur Arbeitsmarktintegration im Rahmen des geplanten Arbeitslosengeldes II haben muss. Eine der größten Herausforderungen bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und der damit verbundenen Organisation von JobCentern liegt in einer erfolgreichen Verknüpfung der Aktivitäten der Kommunen und der Freien Wohlfahrtspflege mit denen der Bundesanstalt für Arbeit.

Literatur

- Bane, M./Ellwood, D. 1994: Welfare Realities. Cambridge (MA).
- Böhnisch, L./Lösch, H. 1974: Das Handlungsverständnis des Sozialarbeiters und seine institutionelle Determination. In: Otto, H.-U./Schneider, S. (Hrsg.): Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit. Bd. 2, Neuwied.
- Bottomley, D./McKay, S./Walker, R. 1997: Unemployment and Jobseeking. HMSO, Department of Social Security. Research Report 62. London.
- Brennecke, J. 1997: Schätzung des Erwerbspersonenpotentials in der Sozialhilfe am Beispiel der Stadt Wiesbaden.. In: Landeshauptstadt Wiesbaden: Statistische Berichte 3/1997. Wiesbaden.
- Brennecke, J./Brülle, H./Butz, D./Wulfgramm, A. 2001: Macht Sozialhilfe abhängig? Eine Analyse zur Dauer des Sozialhilfebezuges in Wiesbaden. Landeshauptstadt Wiesbaden. Beiträge zur Sozialplanung. Nr. 21. Wiesbaden.
- Brennecke, J./Knaup, K. 2000: Soziale Strukturen und Verläufe der EmpfängerInnen von Hilfe zum Lebensunterhalt in Wiesbaden. In: Brülle, H./ Reis, C. (Hg.): Sozialhilfe effektiv steuern zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Darmstadt und Neuwied.
- Brülle, H. 2002: Steuerung der Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG in Wiesbaden unter besonderer Berücksichtigung von Sozialhilfeleistungsberechtigten mit geringen Arbeitsmarktchancen. Typoskript. Abrufbar unter: www.sozialagenturen.nrw.de
- Brülle, H./Reis, C. (Hrsg.) 2002: Neue Steuerung in der Sozialhilfe. Neuwied.
- Brülle, H./Reis, C./Reiss, H.-C. 1998: Neue Steuerungsmodelle in der sozialen Arbeit – Ansätze zu einer adressaten- und mitarbeiterorientierten Reform der öffentlichen Sozialverwaltung. In: Reis, C./Schulze-Böing, M. (Hg.): Planung und Produktion sozialer Dienstleistungen. Berlin, S. 55 ff.
- Bullinger, H.-J. (Hrsg.) 1997: Dienstleistungen für das 21. Jahrhundert. Gestaltung des Wandels und

Aufbruch in die Zukunft. Stuttgart.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2002: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Kommission. Berlin.

Burtless, G. 1998: Can the labor market absorb three million welfare recipients? In: Focus Vol.19, No. 3. www.ssc.wisc.edu/irp/focus/foc193.pdf

Danziger, S./Seefeldt, K. 2002: Barriers to employment and the „hard to serve“: Implications for services, sanctions, and time limits, In: Focus Vol. 22, No.1, Special Issue. www.ssw.umich.edu/poverty/foc221-part3-danziger.pdf

de Boer, B./Wagner, K. 2001: Assessment: ein Konzept aus der Wirtschaft für die Jugendsozialarbeit. In: Fülbier, P./Münchmeier, R. (Hrsg.): Handbuch Jugendsozialarbeit. Münster.

Eschenbach, R. (Hg.) 1995: Controlling. Stuttgart.

Ewers, M. 2000a: Case Management im Schatten von Managed Care: Sozial- und gesundheitspolitische Grundlagen, in: Ewers, M./Schaeffer, D. 2000: Case Management in Theorie und Praxis. Bern, Göttingen, Toronto, Seattle.

Ewers, M. 2000b: Das anglo-amerikanische Case Management: Konzeptionelle und methodische Grundlagen, in: Ewers, M./Schaeffer, D.: Case Management in Theorie und Praxis. Bern, Göttingen, Toronto, Seattle.

Ewers, M./Schaeffer, D. 2000: Case Management in Theorie und Praxis. Bern, Göttingen, Toronto, Seattle.

Freie Hansestadt Bremen, Amt für Soziale Dienste 2000: Einführung der Sozialzentren in der Freien Hansestadt Bremen. Budgetierungshandbuch für die Praxis. Bremen. Unveröffentlichtes Typoskript. (Autor: Berger & Partner)

Fisher, M./Weber, B. 2002: The Importance of Place in Welfare Reform: Common Challenges for Central Cities and Remote-Rural Areas. In: The Brookings Institution, Research Brief 1. www.brook.edu/dybdocroot/wrb/publications/pb/pb17.pdf

Gazier, B. 2001: Employability – The Complexity of a Policy Notion. In: Weinert, P./Baukens, M./Bollerot, P./Pineschi-Gapenne, M./Walwei, U. (ed.): Employability: from Theory to Practice. New Brunswick/ London, S. 3-23.

Gebhardt, T. 1998: Arbeit gegen Armut. Die Reform der Sozialhilfe in den USA. Opladen.

Gebhardt, T. 1999: „Von den USA lernen? Neue Ansätze zur Arbeitsmarktintegration von Sozialhilfeempfängern“. Abschlussbericht des gleichnamigen, von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsprojekt, Projektlaufzeit: August 1998 – Januar 1999.

Gerth, U./Menne, K./Roth, X. 1999: Qualitätsprodukt Erziehungsberatung (Materialien zur Qualitätssicherung in der Kinder- und Jugendhilfe 22). Bonn.

Gilberg, R./Hess, D./Regnat, A./Schröder, H. 1999: Arbeitslosenhilfe als Teil des sozialen Sicherungssystems. IAB Werkstattbericht 11/1999.

Gooden, S./Doolittle, F./Glispie, B. 2001: Matching Applicants with Services: Initial Assessments in the Milwaukee County W-2 Program, MDRC. November 2001. www.mdrc.org/Reports2001/W2_MilwaukeeAssessments/W-2MilwaukeeAssessments.pdf

Hall, P. 1993: Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain. Comparative Politics 25, 3.

Hamilton, G. 2002: Moving People from Welfare to Work. Lessons from the National Evolution of Welfare-to-Work Strategies. U.S. Department of Health and Human Services, U.S. Department of Education. www.mdrc.org/Reports2002/NEWWS_Synthesis/NEWWS_Synthesis.pdf

- Haskins, R./Sawhill, I./Weaver, K. 2001: Welfare Reform Reauthorization: An Overview of Problems and Issues. In: The Brookings Institution. Policy Brief No. 2. www.brook.edu/dybdocroot/wrb/publications/pb/pb02/pb02.pdf
- Heinelt, H./Weck, M. 1998: Arbeitsmarktpolitik. Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte. Opladen.
- Hess, D./Schröder, H./Smid, M. 2003: Zwischenbericht zur MoZArT-Evaluation. Manuskript. Bonn.
- Holcomb, P./Martinson, K. 2002: Implementing Welfare Reform across the Nation. In: The Urban Institute, New Federalism: Issues and Options for States. Series A, No. A-53. www.urban.org/UploadedPDF/310551_A-53.pdf
- Jacobs, H. 2001: Sozialhilfe im Dilemma. Sozialhilfereformen zwischen sozialpolitischer Notwendigkeit und Sparzwang. Frankfurt/Main.
- Kaufmann, F.-X. 2002: Sozialpolitik und Sozialstaat : soziologische Analysen. Opladen.
- Klös, H.-P./Egle, F. 1999: Stellenbesetzungsprobleme trotz hoher Arbeitslosigkeit im Bereich des Arbeitsamtes Bielefeld/Gütersloh. Gütersloh.
- Lamb, G. S./Stempel, J. E. 2000: Pflegerisches Case Management aus Patientensicht: Die Entwicklung zum Insider-Experten. In Ewers, M.; Schaeffer, D. 2000: Case Management in Theorie und Praxis. Bern, Göttingen, Toronto, Seattle, S.166.
- Leibfried, S./Leisering, L. 1995: Zeit der Armut. Frankfurt/Main.
- Leisering, L./Hilkert, B. 2001: Strategien des Umbaus im lokalen Sozialstaat. Chancen und Risiken der kommunalen Sozialhilfereformen (Hilfe zum Lebensunterhalt) unter besonderer Berücksichtigung neuer Informationssysteme. Abschlussbericht des Projektes Nr. 987-53-4 der Hans-Böckler-Stiftung. Typoskript. Bielefeld.
- Leonard, P./Kennedy, M. 2002: What Cities Need from Welfare Reform Reauthorization. In: The Brookings Institution, Research Brief 1. www.brook.edu/dybdocroot/es/urban/publications/leonken-citieswelfare.pdf
- Lerman, R./Loprest, P./Ratcliffe, C. 1999: How Well Can Urban Labour Markets Absorb Welfare Recipients? <http://newfederalism.urban.org/html/anf33.html>
- Luhmann, N. 2000: Organisation und Entscheidung. Opladen.
- Luhmann, N./Schorr, K.-E. 1979: Reflexionsprobleme im Erziehungssystem. Stuttgart.
- Lurie, I. 2001: Changing Welfare Offices. In: The Brookings Institution. Policy Brief No.9. www.brook.edu/dybdocroot/wrb/publications/pb/pb09.pdf
- Marks, E. 1999: Changing the „Culture“ of the Welfare Office: Report from Front-Line Workers. Paper prepared for the National Association for Welfare Research and Statistics, 39th Annual Workshop. www.macoint.com/publications/culture.pdf
- Martinson, K./Holcomb, P. 2002: Reforming Welfare: Institutional Change and Challenges. In: Assessing the New Federalism: An Urban Institute Program to Assess Changing Social Policies, Occasional Paper No. 60. www.urban.org/UploadedPDF/310535_OP60.pdf
- Mayntz, R. 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme: Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. Baden-Baden.
- Mead, L. 1997: From welfare to work: Lessons from America. Institute of Economic Affairs. London.
- Meyers, M./Glaser, B./Mac Donald, K. 1998: On the Front Lines of Welfare Delivery: Are Workers Implementing Policy Reforms? In: Journal of Policy Analysis and Management. Vol. 17. No. 1. S. 1-22.

Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (MASQT) (Hrsg.) 2002b: Pilotprojekt „Integrierte Hilfe zur Arbeit“. Wege aus der Sozialhilfe. Endbericht der wissenschaftlichen Begleitung. Düsseldorf.

Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (MASQT) (Hrsg.) 2002a: Sozialagenturen – Hilfe aus einer Hand. Düsseldorf.

Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (MASQT) 2000b: Pilotprojekt „Integrierte Hilfe zur Arbeit“. Wege aus der Sozialhilfe. Zwischenergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung. Düsseldorf.

Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (MASQT) 2000a: Modellprojekt „Sozialbüros“ NRW. Endbericht. Düsseldorf.

Mishel, L./Schmitt, J. 1995: Cutting Wages By Cutting Welfare. In: Economic Policy Institute, Briefing Paper. www.lights.com/epi/virlib/BriefingPapers/1995/cuttingw.pdf

Morgenroth, C. 1990: Sprachloser Widerstand: Zur Sozialpathologie der Lebenswelt von Arbeitslosen. Frankfurt/Main.

Mosley, H./Schütz, H./Schmid, G. 2002: Effizienzmobilisierung der Arbeitsverwaltung: Leistungsvergleich und Lernen von guten Praktiken (Benchmarking). Diskussionspapier. Berlin.

Moxley, D. P. 1997: Case Management by Design. New York.

Mutz, G./Ludwig-Mayerhofer, W./Koenen, E./Eder, K./Bonß, W. 1992: Postindustrielle Arbeitslosigkeit. Analysen zur Strukturierung und Normalisierung diskontinuierlicher Erwerbsverläufe. Forschungsbericht (DFG). München, Florenz, Hamburg.

Naschold, F./Bogumil, J. 2000: Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive. Opladen.

Naschold, F. 1996: Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden. Berlin.

Nathan, R./Gais, T. 1999: Implementing the Personal Responsibility Act of 1996: A First Look. The Nelson A. Rockefeller Institute of Government.
http://rockinst.org/publications/federalism/first_look/1st-cover.html

Nathan, R./Ragan, M. 2001: Federalism and the Challenges of Improving Information Systems for Human Services. Paper prepared for „Working Seminar on Social Program Information Systems for Human Services“. The Nelson A. Rockefeller Institute of Government.
www.gao.gov/special.pubs/GAO-02-121/ap6.pdf

O’Shea, D./King, C. 2001: The Workforce Investment Act of 1998. In: Rockefeller Report No.12.
www.rockinst.org/publications/press_releases/OsheaKing.pdf

Offner, P./Holzer, H. 2002: Left Behind in the Labor Market: Recent Employment Trends Among Young Black Men. In: The Brookings Institution, Survey Series. www.brook.edu/es/urban/publications/offnerholzer.pdf

Oostrik, H./Steenbergen, B. 2000: Case Management in der ambulanten psychosozialen Gesundheitsversorgung in den Niederlanden: das Nijmegeer Modell. In Ewers, M.; Schaeffer, D. 2000: Case Management in Theorie und Praxis. Bern, Göttingen, Toronto, Seattle. S. 257 f.

Oppen, M. 1995: Qualitätsmanagement. Grundverständnisse, Umsetzungsstrategien und ein Erfolgsbericht: Die Krankenkassen. Berlin.

Pavetti, L./Strong, D. 2001: Work-Based Strategies for Hard-to-Employ TANF Recipients: A Preliminary Assessment of Program Models and Dimensions. Final Report, Mathematica Policy Research, Inc. www.mathematica-mpr.com/PDFs/workbasedTANF.pdf

Peck, J. 1999: „Help and hassle“: Mittel, Motive und Methoden lokaler Workfare-Strategien. In:

Lang, S./Mayer, M./Scherrer, C. (Hrsg.): Jobwunder USA – Modell für Deutschland? Münster.

Peck, J. 2001: Workfare States. New York, London.

Pfaff, M. 1994: Von betriebs- und volkswirtschaftlichen hin zu sozialen und gesamtgesellschaftlichen Produktivitätsbegriffen: Das Beispiel des deutschen Krankenhauses. In: Naschold, F./ Pröhl, M. (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Gütersloh.

Pindus, N./Koralek, R./Martinson, K./Trutko, J. 2000: Coordination and Integration of Welfare and Workforce Development Systems. Report prepared for the U.S. Department of Health and Human Services. The Urban Institute. www.urban.org/welfare/coordination_ES.pdf

Porter, M. 1992: Wettbewerbsstrategie: Methoden zur Analyse von Branchen und Konkurrenten. Frankfurt/Main.

Rabe, B. 2001: Flexibilität und soziale Sicherung in Duetschland: Bestandaufnahme und Reformoptionen für die aktive Arbeitsmarktpolitik. In: Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifiaktion und Technologie: Flexicurity – Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse. Düsseldorf, S. 383-441.

Rehse, S. 2000: Das Hilfeplanverfahren zur Steuerung der Hilfen zur Erziehung im Amt für Soziale Arbeit. Beiträge zur Sozialplanung, Nr. 20. Wiesbaden.

Reis, C. 2002a: „Case Management“ in der Sozialhilfe – Grundlagen und Rahmenbedingungen. Typoskript. Frankfurt/Main, abrufbar unter www.sozialagenturen.nrw.de

Reis, C. 2002b: Personenbezogene Dienstleistungen als Element der Sozialhilfe. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 8/2002, S. 284-289.

Reis, C. 1997: „New Public Management“ im Rahmen der Produktion von Dienstleistungen. Das Konzept der „Leistungskette“ als Alternative zur Produktorientierung. In Nachrichtendienst des Deutschen Vereins (NDV). Heft 10, S. 318ff. und Heft 11, S. 354ff.

Relave, N. 2001: Using Case Management to Change the Front Lines of Welfare Service Delivery. In: Welfare Information Network. Issue Notes, Vol. 5, No. 4. www.welfareinfo.org/casemanagementissuenote.htm

Riccucci, N./Meyers, M./Lurie, I./Han, J.-S. 2001: The Implementation of Welfare Reform Policy: The Role of Public Managers and Leaders in Front-Line Practices. Paper presented to the annual meeting of the American Political Science Association, San Francisco. <http://pro.harvard.edu/papers/028/028004RiccucciNo.pdf>

Rudolph, H. 2001: Profiling as an Instrument for Early Identification of people at Risk of long-term Unemployment. In: Weinert, P./Baukens, M./ollerot, P./Pineschi-Gapenne, M./Walwei, U.(eds.): Employability: from Theory to Practice. New Brunswick, London, S. 25-49.

Sanger, M. 2001: When the Private Sector Competes. In: The Brookings Institution. Policy Brief No. 3. www.brook.edu/dybdocroot/comm/reformwatch/rw03/sanger.pdf

Sawhill, I./Weaver, K./Haskins, R./Kane, A. (eds.) 2002: Welfare Reform and Beyond: The Future of the Savety Net. www.brook.edu/dybdocroot/press/books/chapter_1/welfare_reform_and_beyond_chapter1.pdf

Sawhill, I./Haskins, R. 2002: Welfare Reform and the Work Support System. In: The Brookings Institution. Policy Brief No. 17. www.brook.edu/dybdocroot/wrb/publications/pb/pb17.pdf

Seefeldt, K./Peters, J. 2000: The Family Independence Specialist: Successes and Challenges. In: Michigan Program on Poverty and Social Welfare Policy. www.ssw.umich.edu/poverty/success-challenge.pdf

Seefeldt, K./Sandfort, J./Danziger, S. 1998: Moving Toward a Vision of Family Independence: Local Managers' Views of Michigan's Welfare Reforms. In: The Michigan Program on Poverty and Social Welfare Policy. <http://www.ssw.umich.edu/poverty/report/index.html>

Statistisches Bundesamt 1999: Presseexemplar Sozialleistungen. Sozialhilfe in Deutschland: Entwicklung und Strukturen, Wiesbaden.

Steinert, H. (Hrsg.) 1998: Kulturindustrie. Münster.

Thompson, T./Mikelson, K. 2001: Screening and Assessment in TANF/Welfare-to-Work. www.urban.org/pdfs/screening_and_assessment_TANF-WtW.pdf

Trube, A. 2001: Entwicklungslinien in der Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik – Trends und Gegenvorschläge. Typoskript, Siegen.

Türk, K. 1997: Organisation als Institution der kapitalistischen Gesellschaftsformation. In: Ortman, G.; Sydow, J.; Türk, K. (Hrsg.): Theorien der Organisation. Die Rückkehr der Gesellschaft. Opladen, S. 155.

v. Harrach, E.-M./Loer, T./Schmidtke, O. 2000: Verwaltung des Sozialen. Formen der subjektiven Bewältigung eines Strukturkonflikts. Konstanz.

Walker, R./Wiseman, M. 2001: Britain's New Deal and the Next Round of U.S. Welfare Reform. In: Institute for Research on Poverty. Discussion Paper No.1223-01. www.ssc.wisc.edu/irp/pubs/dp122301.pdf

Weber, Max 1972. Wirtschaft und Gesellschaft. 5. Aufl. Tübingen.

Weinert, P./Baukens, M./Bollerot, P./Pineschi-Gapenne, M./Walwei, U. (eds.) 2001: Employability: from Theory to Practice. New Brunswick, London.

Wendt, W. R. 1991: Unterstützung fallweise. Casemanagement in der Sozialarbeit. Freiburg i.B.

Wendt, W. R. 1997: Case Management im Sozial- und Gesundheitswesen. Eine Einführung. Freiburg i.B.

Wiseman, M. 1999b: A Management Information Model for New-Style Public Assistance. In: ANF Discussion Paper 99-10. <http://newfederalism.urban.org/pdf/discussion99-10.pdf>

Wiseman, M. 1999a: Alte und neue Herausforderungen für das Welfare-to-Work-Modell. In: Lang, S./Mayer, M./Scherrer, C. (Hrsg.): Jobwunder USA – Modell für Deutschland? Münster, S. 210-225.

Wiseman, M. 2001: Making work for welfare in the United States. In: Lødemel, I./Trickey, H. (eds.): „An offer you can't refuse”, Workfare in international perspective. Bristol, S. 215-249.

Zander, K. 2000: Case Management, klinische Pfade und CareMaps: Stand der Entwicklung und Diskussion in den USA. In: Ewers, M.; Schaeffer, D. 2000: Case Management in Theorie und Praxis. Bern, Göttingen, Toronto, Seattle, S. 91 ff.

Impressum

Herausgeber

Ministerium für Wirtschaft und Arbeit
des Landes Nordrhein-Westfalen
Referat Presse und Öffentlichkeitsarbeit
40190 Düsseldorf

www.mwa.nrw.de

Kontakt

Abteilung Arbeit
Benedikt Siebenhaar
Telefon 0211/8618-3472
Telefax: 0211/8618-53472
benedikt.siebenhaar@mwa.nrw.de

Birgitt Kocks
Telefon: 0211/8618-4390
birgitt.kocks@mwa.nrw.de

Wissenschaftliche Begleitung/ Projektleitung des Modellvorhabens Sozialagenturen

Prof. Dr. Claus Reis (Projektleitung)
Heiner Brülle
Tina Hobusch
Lutz Wende
Ron Reinmüller (Mitarbeit)
Fachhochschule Frankfurt am Main
Fachbereich Soziale Arbeit und Gesundheit
Nibelungenplatz 1
60318 Frankfurt am Main
sozag@fb4.fh-frankfurt.de

Gestaltung

dtk dörte tidden kommunikationsberatung
www.dtk-online.com

Druck

DZS GmbH, Essen

© 2003/MWA 1034

Der Inhalt dieser Broschüre steht auch im
Internet unter www.mwa.nrw.de Bibliothek/
Downloaden/Broschüren

Die Druckfassung kann bestellt werden:

- im Internet: www.mwa.nrw.de
Service/Broschüren
- telefonisch: 01803-100114
- schriftlich: GWN GmbH
Schriftenversand
Holzheimer Weg 42
41464 Neuss
Fax 02131/74502132

Bitte die Veröffentlichungsnummer **1034**
angeben.

Diese Druckschrift wird im Rahmen der
Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung Nord-
rhein-Westfalen herausgegeben. Sie darf weder
von Parteien noch von Wahlwerbenden oder Wahl-
helfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke
der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für
Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen
sowie auch für die Wahl der Mitglieder des
Europäischen Parlaments. Missbräuchlich ist ins-
besondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen,
an Informationsständen der Parteien sowie das
Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben
parteipolitischer Informationen oder Werbemittel.
Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte
zum Zwecke der Wahlwerbung.

Eine Verwendung dieser Druckschrift durch
Parteien oder sie unterstützende Organisationen
ausschließlich zur Unterrichtung ihrer eigenen
Mitglieder bleibt hiervon unberührt. Unabhängig
davon, wann, auf welchem Wege und in welcher
Anzahl diese Schrift dem Empfänger zugegangen
ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer
bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise ver-
wendet werden, die als Parteinahme der
Landesregierung zu Gunsten einzelner politischer
Gruppen verstanden werden könnte.