

Anforderungen an Fallmanagement in der Arbeitsförderung aus Sicht der Wohlfahrtsverbände

Hartz IV – Bessere Chancen für Arbeitslose? Implementierung von Fallmanagement in der Arbeitsförderung. Konzepte und Erfahrungen

Fachtagung am 12. Juli 2004 in Offenbach am Main

Dr. Monika Burmester, Referentin in der Abteilung Strategisches Management des Diakonischen Werks der EKD

Die Frage, welche Anforderungen an das Fallmanagement in der Arbeitsförderung aus Sicht der Wohlfahrtspflege zu stellen sind, kann nicht mehr unabhängig von den gesetzlichen Rahmenbedingungen behandelt werden. Wenn von Fallmanagement in der Arbeitsförderung gesprochen wird, dann ist damit Fallmanagement im Kontext des Sozialgesetzbuches II (SGB II) gemeint. Hierauf weist auch der Titel der heutigen Veranstaltung hin, in der es um Hartz IV geht, also um die Grundsicherung für Arbeitssuchende, dem SGB II. Dieses Gesetz verändert das System der sozialen Sicherung fundamental. Für Personen, die dem Grunde nach leistungsberechtigt sind, können sich erhebliche soziale Härten ergeben (z.B. keine unbedingte Bedarfsdeckung mehr).

Den individuellen Risiken stehen die Chancen gegenüber, die das Gesetz eröffnen soll. Nach dem Anspruch des Gesetzgebers sollen mit dem SGB II die Bedingungen für Arbeitsmarktintegration u.a. durch Fallmanagement, wie es in der Gesetzesbegründung heißt, verbessert werden. Im Gesetz selbst tauchen die Begriffe Fallmanagement bzw. Fallmanager nicht auf. Dort ist nur von persönlichen Ansprechpartnern die Rede.

Mit dem SGB II sollen die Arbeitsmarktintegrationschancen für die Gesamtheit der zukünftig Leistungsberechtigten verbessert werden und damit auch für diejenigen, die bislang keine Ansprüche auf Leistungen der Arbeitsmarktintegration nach dem SGB III (Arbeitsförderung) haben. Neben den Arbeitsmarktintegrationsleistungen des SGB III und der aus der Sozialhilfepraxis bekannten gemeinnützigen Beschäftigung (mit Mehraufwandsentschädigung) sind zukünftig auch flankierende psychosoziale Leistungen vorgesehen. Im Gesetz sind in einer nicht vollständigen Aufzählung beispielhaft die Sucht- und Schuldnerberatung genannt. Angebote der psychosozialen Beratung werden heute vielfach von freien Trägern bereit gestellt. Die Leistungen werden von qualifizierten Fachkräften erbracht, die ihre Klientengruppen mit deren jeweiligen Problemen, Handlungsstrategien und Selbsthilfepotenzialen kennen.

In Bezug auf das Fallmanagement in der Arbeitsförderung ist aus Sicht der Wohlfahrtspflege als Anbieter von flankierenden Leistungen die Frage von besonderem Interesse, wie ihre Angebote in den durch das Fallmanagement gesteuerten Leistungsprozess eingebunden werden sollen und können. Dabei ist zu beachten, in welchem Kontext Fallmanagement in der Arbeitsförderung zukünftig stattfinden soll. Daher zunächst einige Anmerkungen zu den gesetzlichen Änderungen und den Auswirkungen auf die davon betroffenen Menschen.

SGB II – neue Bedingungen für Betroffene

Fallmanagement in der Arbeitsförderung wird unter den Bedingungen höherer individueller sozialer Risiken der Leistungsberechtigten stattfinden. Mit dem SGB II (und dem SGB XII) sind die Maschen des sozialen Netzes grober geworden. Dies birgt in der Konsequenz das Risiko von sozialer Ausgrenzung in sich.

Im Vergleich zum Status quo bedeutet das SGB II für viele der heute Leistungsberechtigten finanzielle Einschränkungen:

- etliche Arbeitslosenhilfebezieher, die zukünftig noch leistungsberechtigt sind, müssen im Vergleich zu ihrem gegenwärtigen Anspruch mit einer geringeren Leistungshöhe rechnen;
- insbesondere Langzeitbezieher von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt und Bedarfsgemeinschaften mit Kindern dürften durch die Pauschalierung der Einmalleistungen schlechter gestellt sein als in der Sozialhilfe.

In Bezug auf die Arbeitsmarktintegration bedeutet das SGB II:

- verschärfte Zumutbarkeitskriterien für die Arbeitsaufnahme;
- Sanktionsmöglichkeiten, die ein längerfristiges Unterschreiten des soziokulturellen Existenzminimums ermöglichen.

Fallmanagement für wen?

Unter diesen neuen Bedingungen soll Fallmanagement dazu beitragen, insbesondere Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dabei stellt sich zunächst einmal die Frage nach der Abgrenzung des Personenkreises. Wer von den jetzigen Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfängern wird zukünftig Fallmanagement erhalten, wer ausschließlich einen persönlichen Ansprechpartner? Der Gesetzgeber hat dies nicht näher bestimmt. Nach dem Gesetz soll jeder erwerbsfähige Leistungsberechtigte einen persönlichen Ansprechpartner haben. In der Gesetzesbegründung, in der von Fallmanagern und Fallmanagement gesprochen wird, findet sich kein Hinweis auf spezifische Zielgruppen für Fallmanagement.

Die Agentur für Arbeit, einer der beiden Leistungsträger, unterscheidet die vier Kundengruppen:

- Marktkunden
- Beratungskunden – Aktivierung
- Beratungskunden – Förderung
- Betreuungskunden

Nach den Vorstellungen der Agentur für Arbeit ist das Fallmanagement für die Kundengruppe IV, die Betreuungskunden, vorgesehen. Fallmanagement ist insbesondere notwendig, wenn multiple Problemlagen im persönlichen oder sozialen Umfeld des Leistungsberechtigten vorliegen. Diese zu identifizieren ist nach den Vorstellungen der Agentur für Arbeit Aufgabe des persönlichen Ansprechpartners.

Zielgruppe für Fallmanagement in der Beschäftigungsförderung sind nach gängiger Interpretation Arbeitslose mit multiplen Vermittlungshemmnissen. Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge führt in seinen „Empfehlungen des Deutschen

Vereins zu Qualitätsstandards für das Fallmanagement“ (NDV Mai 2004) hierzu aus: Multiple Vermittlungshemmnisse sind in der „persönlichen, familiären oder sozialen Situation“ der betroffenen Arbeitslosen begründet. Als Beispiele werden genannt:

- Alter
- Behinderung
- Krankheit
- Schulden
- Suchtprobleme
- Familiäre Probleme

Die genannten Probleme können mehr oder weniger gravierend sein. So gibt es bspw. überschuldete Personen, die über eine hohe Problembewältigungskompetenz verfügen und vergleichsweise wenig Unterstützung benötigen, um ihre Probleme in den Griff zu bekommen. Es gibt aber auch überschuldete Menschen, die über diese Kompetenzen nicht verfügen. Einige haben vielleicht zusätzlich noch ein Suchtproblem. Kommt dann auch noch Wohnungslosigkeit hinzu, wird die Konstellation ausgesprochen schwierig, der Hilfebedarf äußerst komplex.

Eine besondere Schwierigkeit dürfte in der Identifizierung von Problemlagen in jedem Einzelfall liegen. Unterstützungsbedarf ist von Außenstehenden nicht immer unmittelbar erkennbar. Es gibt verschiedene Gründe dafür, dass Menschen mit Hilfebedarf diesen nicht transparent machen. Neben fehlendem Problembewusstsein können sich dahinter Fehleinschätzungen in Bezug auf die persönlichen Bewältigungskompetenzen verbergen, Unwillen zur Problembearbeitung oder auch die häufig sicherlich berechnete Sorge, dass Abweichungen von sogenannter „Normalität“ auch die Chancen auf dem Arbeitsmarkt beeinträchtigen. Insbesondere suchtabhängige Menschen oder Menschen mit seelischen oder psychischen Problem versuchen vielfach ihre Problemlagen zu verbergen. Hier ist auf Seiten der persönlichen Ansprechpartner zukünftig die Kompetenz gefordert, diese Problemlagen zu erkennen. Nur auf der Grundlage einer richtigen Einschätzung können die angemessenen Anforderungen gestellt werden, lässt sich also Überforderung, die zu Sanktionen wegen unzureichender Mitwirkung führt, verhindern.

Angebote der Freien Wohlfahrtspflege

Fallmanagement in der Beschäftigungsförderung (nach SGB II) soll auf Ressourcen zurückgreifen, die über die reine Arbeitsmarktintegrationsinstrumente hinausweisen und sich auf die sogenannten vermittlungshemmenden Faktoren richten. Die bisherige Praxis der Arbeitsmarktintegration hatte mit diesen Leistungen und mit den Trägern dieser Leistungen höchstens partiell Berührungspunkte.

Für Menschen mit den unterschiedlichsten psychosozialen Beratungsbedarfen gibt es vielfältige Angebote freier Träger. Im SGB II sind als psychosoziale Leistungen, die zur Arbeitsmarktintegration erbracht werden können, explizit genannt:

- Schuldnerberatung
- Suchtberatung
- Psychosoziale Betreuung

Unter „psychosoziale Betreuung“ lassen sich u.a. fassen:

- allgemeine Sozialberatung
- Migrationsberatung
- Ehe-, Familien-, Lebensberatung

- Erziehungsberatung usw.

In ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung zielen diese Angebote auf soziale Integration und Teilhabe insbesondere durch Stärkung des Selbsthilfepotenzials (Hilfe zur Selbsthilfe). Das Integrationsziel ist dabei weiter gefasst als die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt; der hilfebedürftige Mensch wird nicht nur als potentieller Erwerbstätiger gesehen.

Um Hilfe dauerhaft wirksam zu machen, sind oftmals Verhaltensänderungen notwendig, die über die Lösung des akuten Problems hinausgehen. Am Beispiel der Überschuldung lässt sich dies verdeutlichen. Im Sinne der Beseitigung von Vermittlungshemmnissen ist es u.U. ausreichend, wenn die Schuldenregulierung erfolgt ist, also bspw. keine Lohnpfändungen anstehen, die das Misstrauen potenzieller Arbeitgeber hervorrufen. Werden bei der Schuldnerberatung aber nicht gleichzeitig auch möglicherweise im Verhalten der Person liegende Gründe für die Verschuldung in der Beratung mit „bearbeitet“ (z. B. unzureichende Wirtschaftsführungskompetenz), dann besteht ein erhebliches „Rückfallrisiko“. Dem Menschen ist nicht wirklich geholfen, denn das neue Arbeitsverhältnis ermöglicht wiederum Konsum über das verfügbare Einkommen hinaus (Kredit).

Konkret bedeutet der umfassende ganzheitliche Ansatz, dass:

- Hilfeangebote bereit gestellt werden, die u.U. nicht unmittelbar für die Arbeitsmarktintegration notwendig sind;
- der Hilfeprozess nicht zwingend beendet ist, wenn eine Arbeitsmarktintegration gelungen ist.

Psychosoziale Angebote der freien Wohlfahrtspflege werden heute vorwiegend im Rahmen der kommunalen sozialen Daseinsvorsorge gewährt. Unter diesen Angeboten gibt es auch spezialisierte Formen, die sich unmittelbar auf Teilhabe am Erwerbsleben beziehen. In diesem Zusammenhang sind beispielhaft zu nennen:

- betriebliche Suchtberatung
- Suchtberatung in der Arbeitsagentur
- Schuldnerberatung in der Arbeitsagentur .

Es gibt also durchaus bereits Aktivitäten verschiedener sozialer Arbeitsfelder, die sich speziell auf Arbeitsmarktintegration beziehen; partiell gibt es auch Zusammenarbeitsformen mit der Arbeitsverwaltung. Dies ist aber keinesfalls die Regel. Handlungsfelder der sozialen Arbeit weisen im Normalfall über Arbeitsmarktintegration hinaus.

Anforderungen an Fallmanagement in der Beschäftigungsförderung

Nach dem SGB II wird das Spektrum der Eingliederungsleistungen um psychosoziale Beratung und Betreuung ergänzt (§ 16 (2) Nr. 2-4 SGB II). Damit werden diese Leistungen zukünftig – systematischer als heute – zum Zweck der Arbeitsmarktintegration für bestimmte Personengruppen in den Hilfeprozess integriert. Die Leistungen werden aber nicht nur systematischer eingesetzt, sondern auch in einem anderen rechtlichen Kontext erbracht als bisher. Das Gesetz lässt zu, dass:

- Regelungen für die Eingliederung (dies schließt die Definition der Verpflichtungen ein, denen erwerbsfähige Hilfebedürftige nachzukommen haben) per

Verwaltungsakt festgelegt werden, sofern eine Eingliederungsvereinbarung nicht zustande kommt;

- unzureichende Mitwirkung zu erheblichen Leistungseinschränkungen (Sanktionen) bei der Hilfe zum Lebensunterhalt führen kann.

Im Gesetz ist ein sehr starkes Machtgefälle zwischen Fallmanager und Arbeitssuchenden angelegt. Um Ausgrenzung – gerade von eher arbeitsmarktfernen Personen mit multiplen Hilfebedarf – zu verhindern, werden auf Seiten des Fallmanagers erhebliche individuelle Ressourcen benötigt. In der bereits zitierten Stellungnahme des Deutschen Vereins werden u.a. genannt:

- Fähigkeit, persönliche Probleme und Bedarfslagen der Ratsuchenden zu erkennen und einzuordnen
- Fähigkeit, eine tragfähige Beratungsbeziehung herzustellen
- Fähigkeit zu realistischer Einschätzung von Bewältigungsressourcen

Aus Sicht der freien Wohlfahrtspflege muss sichergestellt werden, dass Fallmanager auch über diese Fähigkeiten verfügen und dass sie diese im Interesse der Arbeitssuchenden einsetzen. Diese Anforderungen müssen zudem von den persönlichen Ansprechpartnern erfüllt sein, die – nach den Vorstellungen der Bundesagentur für Arbeit – das Fallmanagement erst auslösen.

Zusammenarbeit mit Dritten

Eine wichtige Aufgabe des Fallmanagements ist die Koordination der Hilfen. Hier ist die Frage des Kooperations- und Schnittstellenmanagements angesprochen.

Im SGB II ist in den §§ 17 und 18 festgelegt, dass

- Agenturen für Arbeit zur Erbringung der Eingliederungsleistungen eigene Einrichtungen und Dienste nicht neu schaffen sollen, soweit geeignete Einrichtungen und Dienste Dritter vorhanden sind;
- die freie Wohlfahrtspflege in ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeit angemessen unterstützt werden soll;
- mit den Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes zusammen gearbeitet werden soll, insbesondere mit den Gemeinden, den Kreisen und Bezirken, den Trägern der freien Wohlfahrtspflege, den Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie den Kammern und berufsständischen Organisationen.

Nach den Buchstaben des Gesetzes soll die freie Wohlfahrtspflege in den Leistungserstellungsprozess eingebunden werden. Durch das flächendeckende Fallmanagement in der Arbeitsförderung wird die Kooperation und Zusammenarbeit auf lokaler Ebene zukünftig anders zu gestalten sein als heute. Bei der dafür notwendigen Kooperation bzw. Zusammenarbeit handelt es sich um eine Art Arbeitsbündnis zwischen Organisationen mit unterschiedlichen Strukturen und Kulturen (Selbstver-

ständnis, Arbeitsstile usw.). Diese Bündnisse herzustellen, stellt besondere Herausforderungen an das Fallmanagement.

Einen Vorschlag für die Zusammenarbeit der Agenturen für Arbeit und der Kommunen in der Arbeitsgemeinschaft (ARGE) hat die Bundesagentur für Arbeit mit dem Mustervertrag für die Arbeitsgemeinschaft unterbreitet. Abweichend von den gesetzlichen Vorgaben der Zusammenarbeit aller Arbeitsmarktakteure auf örtlicher Ebene (§ 18 SGB II) ist die freie Wohlfahrtspflege neben den anderen im Gesetz genannten Arbeitsmarktakteuren auf Bundesebene nicht an der Ausgestaltung der Arbeitsgemeinschaft beteiligt. Der Mustervertrag ist eine reine vertragliche Regelung zwischen den beiden Leistungsträgern Agentur für Arbeit und Kommune.

Die Beteiligung der anderen Arbeitsmarktakteure auf örtlicher Ebene kann nach dem ARGE-Entwurf (Stand: 07.06.2004) durch einen Beirat erfolgen. Selbst solch ein Gremium ist aber im Mustervertrag keineswegs zwingend vorgesehen, sondern lediglich möglich (optional). In den Erläuterungen zu dem entsprechenden Paragraphen heißt es: „Die Einrichtung des rein beratenden Gremiums „Beirat“ ist optional. Jede ARGE kann selbständig darüber entscheiden. Die ARGE kann einen Beirat einrichten, um den politischen Dialog und die übergreifende Zusammenarbeit auf lokaler Ebene zu fördern. Denkbar ist beispielsweise eine Entsendung von Vertretern der Kirchen, freien Trägern der Wohlfahrtspflege etc. Der Beirat hat über die genannten Informationsrechte hinaus keinen Einfluss auf die ARGE. Bei der Bildung des Beirats sind jedoch mögliche Interessenkonflikte zu bedenken (z.B. Aufnahme von Dritten in den Beirat, die sich in öffentlichen Ausschreibungen um Aufträge der ARGE bemühen).“ Mit dem Hinweis auf die möglichen Interessenkonflikte wird deutlich, dass hier nicht an eine partnerschaftliche Beziehung gedacht ist. Dies stellt einen Bruch mit der vielerorts praktizierten Kultur der Zusammenarbeit von freier Wohlfahrtspflege und Kommune dar.

Netzwerke für flankierende Leistungen aufbauen

Gutes Fallmanagement benötigt funktionsfähige Hilfestrukturen. In der bereits zitierten Stellungnahme des Deutschen Vereins wird – im Prozessschritt 5 (Leistungen Dritter einzelfallbezogen steuern) – als benötigte institutionelle Ressource benannt: Einbindung der Leistungsanbieter in das Konzept (Aufbau eines Netzwerkes).

Dies stellt hohe Ansprüche an das Fallmanagement. Schließlich sollen in den Leistungserstellungsprozess Organisationen und Institutionen eingebunden werden, die sich im Selbstverständnis und Arbeitsstil aber auch in ihren Organisationsstrukturen unterscheiden. Fallmanagement bedeutet prozessorientiertes Denken und Handeln: „Prozessbeteiligte in verschiedenen Abteilungen und Institutionen [müssen] ihre Hilfeleistungen als einen Teil in einem System verbundener Aktivitäten sehen, die direkt Nutzen für Klienten/Kunden schaffen – und dies über verschiedene Abteilungs- und Trägergrenzen hinweg.“ (Klein/Langnickel, in: NDV 6/2004, S. 209)

Vorhandene Dienste können nur dann sinnvoll in den Prozess eingebunden werden, wenn Kooperationsformen und -strukturen zwischen den verschiedenen Leistungserbringern entwickelt sind. Es muss eine Verständigung über gemeinsame Ziele, Erwartungen und Ressourcen der an der Leistungserbringung Beteiligten geben. Konkret bedeutet dies, dass für das Ziel des Fallmanagements in der Arbeitsförderung

funktionierende Netzwerke aufgebaut werden müssen. Solche Kooperationsformen zu schaffen, ist eine wichtige Aufgabe des Fallmanagements.

Die freie Wohlfahrtspflege hat viele Einrichtungen und Dienste, die im Rahmen des SGB II (§ 16) Leistungen erbringen können. Wie können die Angebote in den Gesamtprozess der Leistungserbringung eingebunden werden?

Von Seite der Diakonie liegen aus verschiedenen Arbeitsfeldern Empfehlungen für die Zusammenarbeit mit den Job-Centern vor. Aushandlungen über die konkreten Bedingungen und Formen haben letztendlich auf der regionalen Ebene zu erfolgen. Wichtig sind insbesondere die Fragen:

- Welche Teile des Gesamtangebots sind für das SGB II geeignet?
- Welche Form der Zusammenarbeit ist möglich und sinnvoll? (Im Job-Center oder in einer externen Beratungsstelle oder beide Formen?)
- Welche Qualitätsstandards sind zu gewährleisten? Hier sind auch die Beratungsprinzipien wie Vertraulichkeit angesprochen, aber auch Klientenzufriedenheit ist ein grundlegender Qualitätsstandard.
- Wie soll die Finanzierung geregelt werden? (VOL-Problematik und Finanzierung des Gesamtangebots für soziale kommunale Daseinsvorsorge)

Letztlich sind hier Fragen des Schnittstellenmanagements angesprochen. Es gilt, die konkreten Bedingungen der Einbindung Dritter in den Leistungserbringungsprozess auszuhandeln und festzulegen. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass in einem arbeitsteiligen Prozess die Qualität der Leistung sichergestellt und eine effiziente Leistungserbringung möglich wird. Dabei muss im Blick bleiben, um welche Art von Leistungen für welche Zielgruppe es sich handelt. Es geht um psychosoziale Beratung und Betreuung, die als Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration für Menschen mit multiplen Vermittlungshemmnissen in den Leistungsprozess eingebunden werden sollen.

Fallmanagement im Rahmen des SGB II - Offene Fragen

Fallmanagement in der Arbeitsförderung ist eine ausgesprochen anspruchsvolle Aufgabe, die ein hohes Maß persönlicher Kompetenz voraussetzt, um die spezifischen Zielgruppen angemessene Unterstützung zu können. Die fachlichen Standards für Fallmanagement sind breit diskutiert. In den „Empfehlungen des Deutschen Vereins zu Qualitätsstandards für das Fallmanagement“ sind die für die Arbeitsförderung essentiellen fachlichen Kriterien skizziert. Die grundlegenden Anforderungen an individuelle und institutionelle Ressourcen sind dort festgehalten.

Bis heute sind viele Fragen der Umsetzung des SGB II offen, insbesondere auch Fragen, die sich auf das Fallmanagement beziehen:

- Im SGB II taucht der Begriff des Fallmanagements nicht auf. Das Gesetz benennt nur den persönlichen Ansprechpartner. In welchem Verhältnis stehen persönlicher Ansprechpartner und Fallmanager zueinander? Wie sind die Kompetenzen und Zuständigkeiten geregelt?

- Wie wird sichergestellt, dass Fallmanagement nicht nur eine neue Bezeichnung für eine alte Tätigkeit ist, sondern tatsächlich eine neue Qualifikation ist? Wie wird also garantiert, dass in jedem Einzelfall die für das Fallmanagement notwendigen persönlichen Ressourcen (nach der Definition des Deutschen Vereins) vorhanden sind? Ist hierfür die von der Bundesagentur für Arbeit gewünschte „modulare Qualifizierung“ von 2.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ausreichend?
- Über welche Kompetenzen und Zuständigkeiten verfügen Fallmanager? Welches Maß an Autonomie und Gestaltungsmöglichkeiten haben sie? Welche Formen der Zusammenarbeit mit Dritten können sie wählen?

Schließlich stellt sich die Frage, welche Folgen die ausgesprochen knappe finanzielle Ausstattung der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Integrationsmaßnahmen in den Arbeitsmarkt auf das Fallmanagement hat. Wie wird unter diesen Rahmenbedingungen sichergestellt, dass Leistungen nicht auf die Personen mit den besten Integrationschancen konzentriert werden, sondern auch und insbesondere diejenigen Leistungen erhalten, die einen besonders hohen Förderungsbedarf haben?