

Empfehlungen des Deutschen Vereins zum Fallmanagement im Jobcenter

Die Empfehlungen (DV 18/16) wurden am 6. Dezember 2017 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.



Inhalt

1. Einleitung	3
2. Definition und Aufgabe des Fallmanagements	4
3. Betreuung und Beratung der Leistungen zum Lebensunterhalt stärken	5
4. Fallmanagement in den Jobcentern als Gegenstand der Forschung zur Umsetzung des SGB II	5
5. Eingliederungsvereinbarungen im Fallmanagement – möglichst auf Ersetzung durch Verwaltungsakt verzichten	6
6. Einbeziehung der Leistungen anderer – Koordination durch das Fallmanagement	7
7. Kooperation in Netzwerken	8
8. Öffentlich geförderte Beschäftigung und soziale Teilhabe	10
9. Ergebnisse und Wirkungen im Fallmanagement erfassen und für die weitere Arbeit nutzen	11

1. Einleitung

Gut 13 Jahre nach Einführung des SGB II ist Fallmanagement weiterhin gefordert, die Langzeitarbeitslosigkeit und den Langzeitbezug abzubauen und dazu beizutragen, den Betroffenen ein Leben zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht.

Gemäß § 14 Abs. 3 SGB II ist für jeden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und für die weiteren Personen in ihrer Bedarfsgemeinschaft ein persönlicher Ansprechpartner zu benennen. Nach der Intention des Gesetzgebers sind persönliche Ansprechpartner Fallmanagerinnen und Fallmanager.¹ In seinen Empfehlungen zur Umsetzung des Fallmanagements im SGB II schlug der Deutsche Verein bereits 2004 vor, das Fallmanagement auf Arbeitslose mit multiplen Vermittlungshemmnissen zu konzentrieren.² In den Jobcentern wird der Begriff des Fallmanagements jedoch sehr unterschiedlich verwendet. Das Fallmanagement ist in der ganz überwiegenden Zahl der Jobcenter ein eigener, spezieller Dienstleistungsbereich.³

In der Arbeit der Jobcenter hat sich gezeigt, dass ein großer Teil der Leistungsberechtigten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende langfristig auf unterstützende Beratung, auf Vermittlung in Beschäftigung und weitere, spezifische Hilfeangebote und Fördermaßnahmen angewiesen ist. Bei vielen Leistungsberechtigten liegt eine verfestigte Hilfebedürftigkeit vor: Etwa eine Million Menschen haben von Januar 2005 bis Dezember 2014 durchgehend SGB-II-Leistungen bezogen.⁴ Im Jahr 2017 sind immer noch 2,8 Millionen erwerbsfähige Leistungsberechtigte Langzeitleistungsbezieher, d.h., sie waren innerhalb der letzten 24 Monate mindestens 21 Monate hilfebedürftig (§ 6 Abs. 1 RVO zu § 48a SGB II). Fast die Hälfte der arbeitslosen Leistungsberechtigten bezog im Dezember 2016 die Leistungen länger als vier Jahre.⁵

Fast 80 % der Grundsicherungsempfänger/innen im erwerbsfähigen Alter hatten zwei oder mehr Vermittlungshemmnisse. Gesundheitliche Einschränkungen, Lebensalter über 50 Jahre und Langzeitleistungsbezug sind die stärksten Hemmnisse beim Übergang in bedarfsdeckende Erwerbstätigkeit.⁶ Bis zum Jahr 2010 nahm die Anzahl der Personen ab, die länger als ein Jahr arbeitslos sind (Langzeitarbeitslosigkeit nach § 18 Abs. 1 SGB III). Trotz anhaltendem Beschäftigungszuwachs geht die Langzeitarbeitslosigkeit seit 2011 jedoch nicht mehr

Ihr Ansprechpartner
im Deutschen Verein:
Dr. Andreas Kuhn.

1 BT-Drucks. 15/1516, S. 46.

2 Empfehlungen des Deutschen Vereins zu Qualitätsstandards für das Fallmanagement, NDV 2004, 149 ff. Im Fachkonzept „Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II“ der Bundesagentur für Arbeit (Nürnberg 2005) wurde festgelegt, dass Leistungsberechtigte die Voraussetzung für den Zugang zum Fallmanagement erfüllen, wenn sie mindestens drei Vermittlungshemmnisse haben. Außerdem sollten die Leistungsberechtigten das Fallmanagement aus eigener Motivation in Anspruch nehmen, da es in besonderem Maße auf die aktive Mitwirkung des Leistungsberechtigten angewiesen ist.

3 Im Jahr 2008 arbeiteten 69 % aller Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende mit einem sog. spezialisierten Fallmanagement, vgl. WZB, Infas, ISR: Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse. Forschungsbericht des BMAS 361, Berlin 2008, S. 132 f. Im Jahr 2013 sind es 84 %, vgl. ISG, Steria Mummert Consulting: Qualitätssicherung im SGB II: Governance und Management, Forschungsbericht des BMAS 437, Berlin 2013, S. 58.

4 Seibert, H. u.a.: Typische Verlaufsmuster beim Grundsicherungsbezug. Für einige Dauerzustand, für andere nur eine Episode, IAB 4/2017.

5 Bundesagentur für Arbeit: Grundsicherung für Arbeitsuchende in Zahlen, September 2017, S. 15–17.

6 Beste, J./Trappmann, M.: Erwerbsbedingte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Abbau von Hemmnissen macht's möglich. IAB-Kurzbericht 21/2016; Datenbasis für diese Studie sind die 6. bis 8. Welle des Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ in den Jahren 2012, 2013 und 2014.



zurück. Im Jahr 2016 waren im SGB II 897.000 Personen langzeitarbeitslos, das waren fast 90 % aller Langzeitarbeitslosen in Deutschland; 97.000 Langzeitarbeitslose sind Leistungsberechtigte im SGB III.⁷ Die Vermittlungshemmnisse gehen einher mit erheblichen persönlichen Belastungen und Einschränkungen der Teilhabe am sozialen Leben.

Auch ein Teil der Geflüchteten, der Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II hat, ist auf Leistungen des Fallmanagements der Jobcenter angewiesen. Für Geflüchtete sind in etlichen Kommunen bereits Konzepte zur sozialen und Erwerbsintegration entwickelt worden, die den spezifischen örtlichen Rahmenbedingungen Rechnung tragen. Der Deutsche Verein hat 2016 umfangreiche Empfehlungen zur Förderung und Integration von geflüchteten Menschen herausgegeben.⁸

Der Deutsche Verein benennt mit den vorliegenden Empfehlungen Verbesserungspotenziale für das Fallmanagement in den Jobcentern. Den Jobcentern und politischen Entscheidungsträgern werden Hinweise gegeben, wie diese Verbesserungspotenziale realisiert werden können.

2. Definition und Aufgabe des Fallmanagements

Fallmanagement ist eine besondere Form der Organisation von Hilfen und hat bei der Leistungserbringung in Jobcentern große Bedeutung. Von Fallmanagement ist immer dann zu sprechen, wenn es um die Koordination verschiedenartiger Hilfen bezogen auf die Probleme von Leistungsberechtigten in Jobcentern geht. Fallmanagement steuert diese Hilfen bezogen auf ein gesetzlich vorgegebenes oder zwischen Arbeitsuchenden und Jobcenter vereinbartes Ziel. Fallmanagement sichert die Bereitstellung der dafür erforderlichen Ressourcen, steuert deren Einsatz nach den Grundsätzen von Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit, überprüft fortlaufend den Erfolg der gewählten Maßnahmen und greift bei Bedarf korrigierend ein.

Im Rahmen der Arbeit von Jobcentern hat Fallmanagement insofern eine besondere Bedeutung, als eine Vielzahl von Leistungsberechtigten multiple Problemlagen aufweist. Bei diesen geht es nicht nur um die Vermittlung von Arbeitsplätzen, sondern auch um den Abbau von Vermittlungshemmnissen verschiedenster Art, etwa psychosoziale Probleme, gesundheitliche Probleme, Suchtgefährdung, Verschuldung oder ungelöste Fragen der Kinderbetreuung. Auch Qualifikationsdefizite, mangelnde Sprachkenntnisse oder fehlende Arbeitserfahrung können die Integration in Erwerbsarbeit gravierend behindern. Das Jobcenter hat den Auftrag, die Leistungsberechtigten durch gezielte Hilfen bei der Überwindung dieser Integrationshemmnisse zu unterstützen.

Fallmanagement ist generell ein interaktiver Prozess zwischen einer Fachkraft und den ihnen zugeordneten Leistungsberechtigten. Beratung ist die kommunikative Basis des Fallmanagements und das kommunikative Bindeglied der Phasen, die die Leistungsberechtigten im Fallmanagement durchlaufen. Das sind:

⁷ Bundesagentur für Arbeit: Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen 2016, Nürnberg 2017, S. 7.

⁸ Siehe NDV 2017, 1 – und: <https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungenstellungennahmen-2016-empfehlungen-des-deutschen-vereins-zur-foerderung-der-integration-gefluechteter-menschen-2285,1036,1000.html>.

Analyse und Bewertung der aktuellen Situation der Leistungsberechtigten, Zielfindungsprozess und eine Phase, in der Lösungsstrategien gefunden und umgesetzt werden. Dazu gehört auch, dass das Fallmanagement den Zugang zu den notwendigen Hilfen ebnet und Selbsthilfekräfte stärkt.

Fallmanagement im Jobcenter soll personenbezogene Vermittlungshemmnisse und soziale Belastungen abbauen, um eine Integration in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Fallmanagement vermittelt Leistungsberechtigte in Erwerbsarbeit, in Arbeitsgelegenheiten oder in Maßnahmen (u.a. nach § 45 SGB III) und bezieht sozial und psychisch stabilisierende Hilfen in die Arbeit mit den Leistungsberechtigten ein.⁹ Die Hilfe hat sich an der jeweiligen Bedarfslage der Leistungsberechtigten zu orientieren. Es müssen eine individuell passende Strategie und passende Handlungsschritte gefunden werden, um positive Veränderungen zu ermöglichen und zu unterstützen.

3. Betreuung und Beratung der Leistungen zum Lebensunterhalt stärken

Bei existenzsichernden Leistungen haben Leistungsberechtigte einen hohen Beratungsbedarf. In den Gesprächen mit Integrationsfachkräften sind Informationen zum Leistungsrecht das zweithäufigste Thema (nach der Zielperspektive und Zielfestlegung)¹⁰. In vielen Fällen ist es dringend erforderlich, die finanzielle Situation von Leistungsberechtigten zu klären. Das gilt auch für das Fallmanagement.

Auch in der Leistungsgewährung sollten Beratung und Betreuung regulärer Bestandteil der Arbeit sein und qualifiziert erbracht werden. Dadurch könnte die Arbeit des Fallmanagements entlastet und unterstützt werden. Der Deutsche Verein schlägt vor, ein Beratungskonzept auch für die Erbringung von Geldleistungen zu erarbeiten und (in Koordination mit dem Fallmanagement) praktisch zu erproben und zu evaluieren.

4. Fallmanagement in den Jobcentern als Gegenstand der Forschung zur Umsetzung des SGB II

Bis heute wurde das Fallmanagement in den Jobcentern nicht systematisch evaluiert. Die vergleichende Evaluation der zugelassenen kommunalen Träger und ehemaligen gemeinsamen Einrichtungen in den Jahren 2007/2008 beschränkte sich darauf, die Typen generalisiertes und spezialisiertes Fallmanagement zu unterscheiden sowie ihre Verbreitung und Wirkung zu untersuchen.¹¹ Es liegen

9 Hier stellt sich in der Praxis allerdings oftmals das Problem, dass die Leistungen quantitativ nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen, vgl. Beste, J. u.a.: Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit, IAB Stellungnahme 2/2017.

10 Schütz, H. u.a.: Vermittlung und Beratung in der Praxis. Eine Analyse von Dienstleistungsprozessen am Arbeitsmarkt, Bielefeld 2011, S. 66 f.

11 Vgl. IAW/ZEW: Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „zugelassener kommunaler Träger“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Untersuchungsfeld I: „Deskriptive Analyse und Matching“. Endbericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Tübingen 2008, Kap. 4.

nur wenige Fallstudien dazu vor, wie das Fallmanagement der Jobcenter in der Praxis funktioniert¹².

Aus Sicht des Deutschen Vereins ist es notwendig, regelmäßige Forschung auf den Weg zu bringen, die es ermöglicht, die Qualität des Fallmanagements empirisch fundiert einzuschätzen, damit das Fallmanagement in den Jobcentern auf dieser Basis weiterentwickelt werden kann.

Folgende Aspekte sollten dabei u.a. berücksichtigt werden:

- Konzeptionelles Verständnis von Fallmanagement,
- Interaktion zwischen Fallmanagerinnen und Fallmanagern und Leistungsberechtigten,
- Umfang und Reichweite des Fallmanagements in den Jobcentern (Anzahl Betreute, Dauer der Betreuung),
- Zugang zum Fallmanagement und Beendigung des Fallmanagements,
- Anzahl und Art der Vermittlungshemmnisse der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Fallmanagement,
- Qualifikation der Fallmanagerinnen und Fallmanagerinnen
- Unterstützung durch Weiterbildungen und Supervision,
- Wirkungen der unterschiedlichen organisatorischen Ausgestaltungen des Fallmanagements auf dessen Erfolg.

Es wäre wichtig zu wissen, wie unterschiedliche Zeitumfänge bei der Betreuung der Leistungsberechtigten und Erreichungsgrade zu erklären sind. Es sollte auch geklärt werden, warum Jobcenter in sehr unterschiedlichem Ausmaß diejenigen Leistungsberechtigten erreichen, die die Kriterien für das Fallmanagement erfüllen. Wie hoch ist eine fachlich begründete und wirtschaftlich vertretbare Quote von Leistungsberechtigten im Fallmanagement anzusetzen? Der Betreuungsschlüssel ist ein Qualitätsmerkmal personenbezogener Dienstleistungen. Als entsprechende Näherung für die allgemeine Betreuung im SGB II hat der Gesetzgeber sog. „Orientierungswerte“ definiert, die von den Jobcentern unterschiedlich umgesetzt werden. Es würde eine fundierte Auseinandersetzung und Diskussion dieser „Orientierungswerte“ ermöglichen, wenn empirisch ermittelt wird, wie viele Leistungsberechtigte (mit welchen Vermittlungshemmnissen) die Fachkräfte im Jobcenter beraten und betreuen können. Darüber hinaus wäre es eine wichtige Information für die Qualitätssicherung und Budgetverwendung der Jobcenter, wenn empirische Hinweise dafür vorliegen würden, welche Relevanz eine zertifizierte Qualifikation für die Ergebnisse der Fallmanagementarbeit hat.

5. Eingliederungsvereinbarungen im Fallmanagement – möglichst auf Ersetzung durch Verwaltungsakt verzichten

Eingliederungsvereinbarungen nach § 15 SGB II sind das gesetzlich vorgeschriebene Instrument, um die Beratung und Betreuungsarbeit mit den Leistungsberechtigten verbindlich auszugestalten, zu dokumentieren und mit möglichen

¹² Vgl. Kolbe, C./Reis, C.: Die praktische Umsetzung des Fallmanagements nach dem SGB II, Frankfurt am Main 2008; Göckler, R./Fachgruppe CM in der Arbeitsmarktintegration – AG Süd-West: Case Management in der Beschäftigungsförderung. Eine explorative Annäherung an Standards und Erfolgskriterien (Orientierungsstudie), Stuttgart, Mannheim 2014.

Rechtsfolgen auszustatten. Fallmanagement kann Eingliederungsvereinbarungen insbesondere dann für die Zusammenarbeit mit den Leistungsberechtigten nutzen, wenn die Vereinbarungen mehr im Sinne des Förderns ausgestaltet sind.

Fallmanagerinnen und Fallmanager im Jobcenter gehen auf persönliche Problemlagen von Leistungsberechtigten ein. Zusammen mit den Leistungsberechtigten werden Wege und Ziele gesucht und vereinbart, wie diese Problemlagen bearbeitet und gelöst werden können. Es entsteht und entwickelt sich ein wechselseitiges Vertrauensverhältnis, und es werden die Regeln für die Zusammenarbeit geklärt. Beides bestimmt das „Arbeitsbündnis“ zwischen Fachkraft und Leistungsberechtigtem. Eingliederungsvereinbarungen können dazu genutzt werden, mit den Leistungsberechtigten Tätigkeiten oder Tätigkeitsbereiche zu sondieren und festzulegen. Die ausgewählten Tätigkeiten oder Tätigkeitsbereiche können die Vereinbarung von Zielen anleiten. Sie sind eine Grundlage für die Vereinbarung von Leistungen des Jobcenters und Bemühungen des Leistungsberechtigten.

Der Deutsche Verein spricht sich dafür aus, die gesetzliche Regelung der Eingliederungsvereinbarung im Sinne des Fallmanagements der Jobcenter weiterzuentwickeln, insbesondere je nach Fallgestaltung mehr Flexibilität zu ermöglichen.

6. Einbeziehung der Leistungen anderer – Koordination durch das Fallmanagement

Ein Merkmal des Fallmanagements ist die einzelfallbezogene Koordinierung der Beratung und Betreuung im Jobcenter sowie der Maßnahmen der Arbeitsförderung mit anderen Hilfen vor Ort und anderen sozialrechtlichen Beratungen, dem Arbeitgeberservice oder Arbeitgebern sowie ggf. mit den Migrationsberatungsstellen. Das SGB II sieht ausdrücklich vor, dass die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende mit Trägern anderer Hilfen und Leistungen zusammenarbeiten, um die Leistungsberechtigten nach ihrem individuellen Bedarf umfassend zu unterstützen. Fallmanagement ist darauf angewiesen, dass die Zusammenarbeit mit den internen und externen Partnern zuverlässig geregelt ist und funktioniert. Eine wesentliche Schnittstelle ist z.B. die Zusammenarbeit mit der Jugendhilfe vor Ort. Das Fallmanagement des Jobcenters sollte mit den Fachkräften des Jugendamtes einzelfallbezogen zusammenarbeiten.¹³ Gelungene Kooperation ist ein Erfolgsfaktor für das Fallmanagement im Jobcenter.

Leistungen anderer werden in das Fallmanagement einbezogen durch:

- die vertragliche Vereinbarung von Leistungen,
- die Inanspruchnahme kommunaler Infrastruktur und
- das Insourcing von Leistungen.

Die Qualität der Vernetzung durch das Fallmanagement wird dadurch bestimmt, ob die anderen Hilfen und Leistungen zum Bedarf des jeweiligen Leistungsbe-

¹³ Unterstützung am Übergang Schule – Beruf. Empfehlungen des Deutschen Vereins für eine gelingende Zusammenarbeit an den Schnittstellen der Rechtskreise SGB II, SGB III und SGB VIII, NDV 2015, 545 ff., hier: S. 550 f.

rechtigten passen und wie das Fallmanagement die Erkenntnisse und Ergebnisse dieser Hilfen und Leistungen für die weitere Fallarbeit nutzen kann. Die arbeitsteilige Hilfe und Förderung wird ergänzt um Fallkonferenzen mit dem Fallmanagement der Jobcenter und allen anderen Akteuren, die an der Hilfe und Förderung von Leistungsberechtigten des SGB II beteiligt sind.

Fallmanagement hat die Aufgabe, sich an der Gestaltung der Beziehung zu anderen Akteuren und an der Ausgestaltung der Leistungen selbst zu beteiligen oder diese zu initiieren. Darüber hinaus sollte es geregelte Verfahren geben, in denen Fallmanagerinnen und Fallmanager an der Weiterentwicklung und der Evaluation der Leistungen beteiligt werden und an der Verbesserung der Leistungen mitwirken können.

Einige Jobcenter vermitteln Leistungsberechtigte auch in Unterstützungs- oder Hilfesettings beauftragter Dritter, die das Fallmanagement dann im Rahmen eines besonderen Auftrages übernehmen. Das können kommunale Träger sein, die vielfältige Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung unter einem Dach anbieten. Diese werden nach individuellem Bedarf der Leistungsberechtigten eingesetzt. Das können auch Werk- oder Jobakademien sein, die einzelne Teilnehmende nach Prinzipien des Fallmanagements unterstützen. Für das Fallmanagement im Jobcenter ist es von Vorteil, wenn eine institutionelle Unterstützungs- und Hilfeinfrastruktur zur Verfügung steht, in der das Jobcenter personell vertreten ist.

Für Leistungen wie Suchthilfe und Wohnungslosenhilfe haben einige Jobcenter Dritte damit beauftragt, das Fallmanagement im Rahmen ihrer Trägeraufgaben für die Personen zu übernehmen, die als Leistungsberechtigte des SGB II dorthin zugewiesen werden. Ein Vorzug einer Betreuung durch freie Träger kann darin bestehen, dass diese besondere Expertise für komplexe Problemlagen (wie Sucht oder Wohnungslosigkeit) und einen Außendienst haben, der auch aufsuchend arbeitet.

7. Kooperation in Netzwerken

Die Einbeziehung von Leistungen anderer sollte sich nicht darauf beschränken, diese formell zu vereinbaren oder in Anspruch zu nehmen. Durch Netzwerkarbeit kann so etwas wie „positive Verbundenheit“ zwischen Leistungsträgern vor Ort entstehen. Das gilt auch für die Beziehung zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern. Jobcenter sollten auch informelle Kommunikationsgelegenheiten für die Verständigung und Abstimmung mit Partnern initiieren oder sich daran beteiligen, wenn diese von anderen Akteuren vor Ort organisiert werden und die Arbeit der Jobcenter betreffen. Mit der Dichte eines Netzwerkes wachsen Vertrauen und Kooperationsbereitschaft. Das erleichtert die Verständigung über Zuständigkeiten, gemeinsame Ziele, Abstimmungsverfahren und die Abstimmung bei konkreten Fällen. Je besser das gelingt, desto effektiver und effizienter kann das Fallmanagement der Jobcenter arbeiten. Solche Netzwerkarbeit kann auch den Kontakt zu Betroffenenorganisationen umfassen, die über ein großes Wissen bezüglich der konkreten Situation von Leistungsempfängern

verfügen. Eine wichtige Unterstützung für die Netzwerkarbeit ist die kommunale Sozialplanung.¹⁴

Erfahrungen zeigen, dass es möglich ist, die Zusammenarbeit zwischen Behörden und verschiedenen Leistungsträgern und Leistungserbringern durch organisierte (und auch informelle) Kommunikation auf den Weg zu bringen und kontinuierlich besser zu realisieren.¹⁵ Jobcenter haben mit Akteuren der Zivilgesellschaft und freiwillig Engagierten neue Netzwerke initiiert oder sich daran beteiligt, Geflüchteten niedrigschwellig und effektiv zu ermöglichen, die Arbeitswelt und die Alltagskultur in Deutschland kennenzulernen.

Vernetzung ist zum einen eine Führungsaufgabe der Leitung von Jobcentern, zum anderen aber auch eine Aufgabe bei der Entwicklung der Arbeitskultur im Jobcenter, bei der eine offene Haltung aller Mitarbeiter/innen zu interner und externer Kooperation wichtig ist. Netzwerke funktionieren und sind produktiv, wenn die Leitungsebene der beteiligten Institutionen diese durch eine kooperative Haltung und Vertrauensbereitschaft unterstützt. Es sollte Netzwerkkonferenzen mit den Leitungskräften geben, in denen die Kooperation und gemeinsame Arbeit bilanziert und die weitere Netzwerkarbeit geplant wird. In Netzwerkkonferenzen können Zielkonflikte, z.B. zwischen Jobcenter und Jugendamt, thematisiert und durch Zielvereinbarungen die Kooperation auf der Fallebene unterstützt werden.¹⁶

Netzwerke lokaler Sozial- und Arbeitsmarktpolitik sollten sich einen gemeinsamen Arbeitsauftrag geben und ein Programm für die Entwicklung der weiteren Arbeit des Netzwerkes vereinbaren.¹⁷ Es ist günstig, wenn eine Person für die Koordination der Netzwerkarbeit federführend zuständig und für eine solche Aufgabe qualifiziert ist.

Die „Netzwerke für Aktivierung, Beratung und Chancen“ zeigen, dass die Vernetzung eine Aufgabe der gesamten Organisation des Jobcenters darstellt, die nicht ausschließlich im Fallmanagement angesiedelt sein kann. Netzwerkarbeit unterstützt die praktische Fallarbeit, wenn die o.g. Fallkonferenzen ermöglicht und Teil der regulären Arbeit des Fallmanagements werden. Netzwerkarbeit kann die Fallarbeit auch dadurch unterstützen, dass eine Verständigung über den Einsatz von Informationstechnik erreicht wird, die datenschutzrechtliche Anforderungen erfüllt.¹⁸ In die Aufgaben des örtlichen Beirats nach § 18d SGB II sollte die Netzwerkarbeit aufgenommen werden.

14 Vgl. Anforderungen an das Fallmanagement im SGB II, NDV 2009, 271 ff.

15 Vgl. die „Netzwerke für Aktivierung, Beratung und Chancen“, www.sgb2.info/DE/Themen/ABC-Netzwerke/3-Leitartikel/inhalt.html.

16 Unterstützung am Übergang Schule – Beruf. Empfehlungen des Deutschen Vereins für eine gelingende Zusammenarbeit an den Schnittstellen der Rechtskreise SGB II, SGB III und SGB VIII, NDV 2015, 545 ff., hier: S. 553.

17 Auf Grundlage von Erfahrungen eines Projektes in Nordrhein-Westfalen zur Teilhabe und Integration in Arbeit für Personen im Langzeitbezug haben Claus Reis u. a. ein Konzept für den Aufbau und die Entwicklung eines solchen Netzwerkes erarbeitet; vgl. C. Reis u. a.: Produktionsnetzwerke in der lokalen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt am Main 2016, Kap. 5.

18 Zum Sozialdatenschutz hat sich der Deutsche Verein mehrfach geäußert, vgl. Hinweise des Deutschen Vereins zur Datenübermittlung bei Beratungsleistungen (SGB II und SGB XII), NDV 2011, 204 ff.; Empfehlungen des Deutschen Vereins zu den kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II, NDV 2014, 456 ff. Vgl. auch die Arbeitshilfe zum Sozialdatenschutz in Jugendberufagenturen des Bundesarbeitsministeriums, die im Juli 2016 veröffentlicht wurde.

8. Öffentlich geförderte Beschäftigung und soziale Teilhabe¹⁹

Für Arbeitsuchende, die aufgrund ihrer persönlichen Situation und gravierender Vermittlungshemmnisse in absehbarer Zeit nicht in Erwerbsarbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelt werden können, kann die Vermittlung in geförderte, soziale Beschäftigung in bestimmten Fällen sinnvoll sein. Eine solche Beschäftigung kann die Arbeitsuchenden sozial stabilisieren, ihnen Arbeitserfahrung, soziale Teilhabe und eine Tagesstruktur vermitteln.²⁰ Damit kann der Minderung von Beschäftigungsfähigkeit durch die lange Dauer der Arbeitslosigkeit entgegengewirkt und Beschäftigungsfähigkeit im allgemeinen Arbeitsmarkt in kleinen Schritten aufgebaut werden.

Dem Fallmanagement stehen im SGB II zwei Instrumente zur Verfügung, um eine arbeitsorientierte Strategie der Stabilisierung und Förderung mit den Leistungsberechtigten zu verfolgen und umzusetzen: die Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II und die Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II. Arbeitsgelegenheiten haben vor allem eine sozial stabilisierende Aufgabe.²¹ Die Förderung von Arbeitsverhältnissen richtet sich auf die Integration von Arbeitsuchenden mit besonderen Vermittlungshemmnissen in den allgemeinen Arbeitsmarkt, die im Rahmen dieses Instruments mit erhöhten Lohnkostenzuschüssen gefördert werden kann.

Außerdem können Jobcenter Beschäftigung fördern, wenn sie an entsprechenden Programmen des Bundes teilnehmen (derzeit: ESF-Bundesprogramm zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit und das Programm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“).²² Darüber hinaus gibt es länderfinanzierte sowie kommunale Programme, die teilweise über sehr niedrigschwellige Beschäftigung den Zugang zum Arbeitsmarkt und die soziale Teilhabe von besonders arbeitsmarktfernen Personen („besonders belastete Zielgruppen“) fördern sollen.

Neuere Projekte der öffentlich geförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung haben gezeigt, dass es gelingen kann, besonders arbeitsmarktferne Personen für diese Maßnahmen auszuwählen.²³ Der gerade bei Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung festgestellte sog. Creaming-Effekt wird vermieden.

Wenn Personen mit erheblichen gesundheitlichen Einschränkungen an Beschäftigungsmaßnahmen teilnehmen, sollte die Überprüfung der Teilnahmefähigkeit in der Maßnahme integriert und ein Ausstieg aus der Maßnahme aus gesundheitlichen Gründen jederzeit möglich sein. Bei dieser Zielgruppe ist das Arbeits-

19 Diese Empfehlungen greifen den Vorschlag des Deutschen Vereins auf, dass Fallmanagement unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden soll, ob für Leistungsberechtigte eine geförderte Beschäftigung in Betracht kommt, vgl. Eckpunkte zur Weiterentwicklung der Eingliederungsleistungen im SGB II, NDV 2014, 5 f. Es geht hier nicht um die Ausgestaltung öffentlich geförderter Beschäftigung, diese ist Gegenstand eigener Empfehlungen, die der Deutsche Verein im Jahr 2018 vorlegen wird.

20 Zur persönlichen Stabilisierung durch sozial-integrative Leistungen hat sich der Deutsche Verein in seinen Empfehlungen zu den kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II geäußert, NDV 2014, Teil 1, S. 456 ff., Teil 2, S. 489 ff.

21 Die derzeitige restriktive Ausgestaltung der Arbeitsgelegenheiten bedarf einer Revision, die in anderweitigen Empfehlungen des Deutschen Vereins zur öffentlich geförderten Beschäftigung ausgearbeitet werden soll.

22 Vorherige Bundesprogramme waren.: Beschäftigungszuschuss-JobPerspektive, Kommunal-Kombi, Bürgerarbeit.

23 Bauer, F./Fertig, M./Fuchs, P.: „Modellprojekte öffentlich geförderter Beschäftigung“ in NRW. Teilnehmersauswahl und professionelle Begleitung machen den Unterschied, IAB-Kurzbericht 10/2016.

vermögen sehr unterschiedlich ausgeprägt und wenig stabil.²⁴ Der Bedarf an solchen Beschäftigungsmaßnahmen ist gegeben. 45 % der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende geben an, gesundheitliche Einschränkungen zu haben.²⁵

Die aktuellen Evaluationen zeigen auch: Öffentlich geförderte Beschäftigung erhöht deutlich das Empfinden sozialer Teilhabe bei den Teilnehmenden. Dies trifft vor allem für die Förderung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt und wertschöpfende Tätigkeiten zu. Sozialpädagogische Begleitung hat maßgeblichen Anteil daran, dass Beschäftigung durchgehalten und eine Stabilisierung der Teilnehmenden erreicht wird.²⁶

Um das Fallmanagement für besonders arbeitsmarktferne Gruppen effektiv zu gestalten, ist es notwendig, dass es auch über die Möglichkeit der Vermittlung in öffentlich geförderte Beschäftigung verfügt. Dafür braucht es eine entsprechend finanzielle Ausstattung. Für eine Teilgruppe der Leistungsberechtigten im SGB II ist öffentlich geförderte Beschäftigung eine effektive Hilfe, ihren Lebensalltag, ihre Gesundheit und ihre Persönlichkeit zu stabilisieren. Für diese Personen hat öffentlich geförderte Beschäftigung „präventiven und kurativen Charakter“, die Rückkehr in den Arbeitsmarkt ist ein möglicher Folgeeffekt, aber nicht das vorrangige Ziel.²⁷

Wie bei anderen Maßnahmen auch, muss es für öffentlich geförderte Beschäftigung Zielvereinbarungen mit den Leistungsberechtigten geben. Es sollte vereinbart und nachgehalten werden, welche Anschlussperspektive erreicht werden soll. Wenn es für eine öffentlich geförderte Beschäftigung keine Anschlussperspektive gibt, gehen die Stabilisierungseffekte schnell verloren und der oder die Betroffene erlebt seine oder ihre Situation manchmal als (erneutes) Scheitern.

9. Ergebnisse und Wirkungen im Fallmanagement erfassen und für die weitere Arbeit nutzen

Fallmanagement beobachtet die Verläufe der Arbeit mit den betreuten Leistungsberechtigten und erfasst die Ergebnisse dieser Arbeit. Eine etablierte Methode dafür sind Zielvereinbarungen und die Feststellung von Zielerreichung. Das Ziel- und Kennzahlensystem des SGB II bietet dem Fallmanagement in den Jobcentern übergeordnete Ziele, an denen die Arbeit mit den Leistungsberechtigten grundsätzlich auszurichten ist. Diese übergeordneten Ziele – „Verringerung der Hilfebedürftigkeit“, „Integration in Erwerbsarbeit“ und „Vermeidung von langfristige Leistungsbezug“ (§ 48b Abs. 3 SGB II) – können mit den Leistungsberechtigten jedoch oft nur mit erheblichen Schwierigkeiten und langfristig, in einigen Fällen auch gar nicht erreicht werden. Die Arbeitsmarktintegration

24 Gökler, R. u.a.: Endbericht zur Evaluation SINUS – Sinnvoll und Sozial, Stuttgart 2016.

25 Beste/Trappmann (Fußn. 8), S. 6.

26 Die Relevanz und positiven Effekte der sozialpädagogischen Begleitung oder des Jobcoachings bestätigt auch das Programm „Gute und sichere Arbeit – Passiv-Aktiv-Tausch (PAT)“ des Landes Baden-Württemberg, in dem Betriebe des allgemeinen Arbeitsmarktes Lohnkostenzuschüsse erhielten. Davon sind 47 % privatwirtschaftliche Arbeitgeber. Vgl. Fertig, M./Fuchs, P./IAB: Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Programms „Modellhafte Entwicklung eines sozialen Arbeitsmarktes, Passiv-Aktiv-Tausch“ (PAT)“. Vorläufiger Endbericht, Köln/Stuttgart 2015.

27 Gökler, R. u.a. (Fußn. 25), S. 114.

on von Leistungsberechtigten hängt in der Regel davon ab, dass diese Personen Veränderungsprozesse durchmachen und neue Chancen bekommen. Fallmanagement muss oft längerfristige Hilfen oder Fördermaßnahmen anstoßen, kleinteilige Schritte verfolgen und Arrangements bei Arbeitgebern stützen, die zu scheitern drohen. Diese Leistungen und die damit erzielten Ergebnisse (persönliche Stabilisierung und soziale Teilhabe) lassen sich mit dem derzeit geltenden Ziel- und Kennzahlensystem nicht unmittelbar abbilden und sind in der Regel Zwischenziele.²⁸

Fallmanagement braucht ein Instrument, mit dem für jeden Fall eingeschätzt werden kann, welche Veränderungen erreicht worden sind.²⁹ Fallmanagement braucht Daten und Erkenntnisse über Fallverläufe, um effektiv und effizient handeln zu können. Kollegiale Beratung der Fallarbeit ist ein Instrument dafür, systematische Empirie und Bewertung ein anderes.

§ 55 Abs. 1 SGB II sieht vor, dass Wirkungen der Leistungen zur Eingliederung regelmäßig und zeitnah untersucht werden. Auf dieser Grundlage sind die Wirkungen von Instrumenten und Maßnahmen des Förderns und Forderns umfassend und detailliert untersucht worden. Nicht untersucht worden sind die Arbeit des Fallmanagements und die personenbezogenen Wirkungen dieser Arbeit.

Der Deutsche Verein schlägt vor, dass ein Instrument erarbeitet wird, das das Fallmanagement in der Arbeit mit den Leistungsberechtigten unterstützt und ermöglicht, die Performance der Fallarbeit zu evaluieren und zu verbessern. Konzepte des Profiling können ein Ausgangspunkt für die Erarbeitung eines dafür geeigneten Instruments sein. Einbezogen werden sollten auch die Konzepte der Beschäftigungsfähigkeit und des Arbeitsvermögens sowie weitere angewandte Instrumente des Assessments von Leistungsberechtigten im SGB II. Um Veränderungen oder Fortschritte der Leistungsberechtigten erkennbar zu machen, wäre außerdem ein Bewertungssystem zu erarbeiten.

Eine solche personenzentrierte Evaluation ist einerseits ein Lernprozess, der die Qualifikation der Fallmanagerinnen und Fallmanager erhöht und andererseits ein Erkenntnisprozess, der Anhaltspunkte dafür liefert, wie das Fallmanagement funktioniert und wie es verbessert werden kann. Die Wirkungsmessung kann außerdem als Instrument der Fortbildung von Fallmanagerinnen und Fallmanagern eingesetzt werden. Zufriedenheitsbefragungen unter den Leistungsberechtigten ergänzen die Wirkungsmessung.

²⁸ Vgl. auch Brülle, H. u.a.: Zielsteuerung im SGB II. Kritik und Alternativen, Bonn 2016.

²⁹ In der Jugendhilfe ist ein Konzept und Instrument dafür entwickelt worden, das inzwischen über 65.000 Datensätze erfasst; vgl. www.els-institut.de/WIMES.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 130 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer, der privatgewerblichen Anbieter sozialer Dienste und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der Sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation. Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de