

**Oldenburger Studien zur Europäisierung und zur transnationalen Regulierung  
Ausgewählte Abschlussarbeiten  
ST 2009/04**

# **Die lokale Dimension aktivierender Arbeitsmarkt- politik – Beschäftigungsorientiertes Fallmanage- ment und seine kommunale Umsetzung**

**Dorinda Valle del Campo**

---

Oldenburger Studien zur Europäisierung und zur transnationalen Regulierung  
International Standard Serial Number (ISSN): 1866-8798  
Herausgeber: Prof. Dr. T. Blanke, Prof. Dr. M. Heidenreich & Prof. Dr. H.-M. Trautwein  
Anschrift: Fakultät I • Carl-von-Ossietzky-Universität Oldenburg • 26111 Oldenburg

Abrufbar im Internet unter: [www.cetro.eu](http://www.cetro.eu)

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	4
<b>2</b>	<b>Fallmanagement in der (Er-)Forschung</b> .....	7
<b>2.1</b>	<b>Die Aktivierung von Arbeitssuchenden in der Grundsicherung</b> .....	8
<b>2.2</b>	<b>Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement in der Praxis</b> .....	15
2.2.1	Die fünf Phasen des Hilfeprozesses: Zwischen Einzelfall- und Systemsteuerung .....	15
2.2.2	Ein Konzept und seine Umsetzungsformen .....	18
<b>2.3</b>	<b>Der Vermittlungsprozess als ‚black box‘</b> .....	22
<b>2.4</b>	<b>Fazit: Fallmanagement als Untersuchungsgegenstand</b> .....	27
<b>3</b>	<b>Zwischen Dienstleistungsorientierung und Standardisierung</b> .....	28
<b>3.1</b>	<b>Moderne Dienstleistung oder bürokratische Verwaltung?</b> .....	30
3.1.1	Fallmanagement als Dienstleistung .....	30
3.1.2	Die Arbeitsverwaltung als Bürokratie .....	34
<b>3.2</b>	<b>Das Dilemma der Rationalisierung</b> .....	36
<b>3.3</b>	<b>Die organisatorische Strukturierung von Handlungsspielräumen</b> .....	41
<b>3.4</b>	<b>Fazit: Fallmanagement zwischen Dienstleistungsorientierung und Standardisierung</b> .....	43
<b>4</b>	<b>Fallmanagement in der kommunalen Umsetzung</b> .....	44
<b>4.1</b>	<b>Methodologie</b> .....	46
<b>4.2</b>	<b>Organisation der Arbeitsgemeinschaft</b> .....	51
4.2.1	Organisatorischer Aufbau .....	51
4.2.2	Bewertung der Reform der Arbeitsmarktpolitik.....	55
4.2.3	Leitbild der Arbeitsgemeinschaft .....	57
<b>4.3</b>	<b>Organisatorisches Setting des Fallmanagements</b> .....	59
4.3.1	Implementationstyp.....	60
4.3.2	Verständnis von Fallmanagement .....	63
4.3.3	Personalstruktur.....	65
4.3.4	Bedeutung ausgewählter Setting-Bedingungen .....	68
<b>4.4</b>	<b>Fazit: Das organisatorische Setting des Fallmanagements</b> .....	79
<b>5</b>	<b>Resümee</b> .....	81
<b>6</b>	<b>Literaturverzeichnis</b> .....	90

**Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Typen der Implementation von Case Management, 2003/04.....	24
Abbildung 2: Organisationsformen des Fallmanagements in den ARGE n, 2007 .....	19
Abbildung 3: Einschränkungen und Förderbedarf bei Langzeitarbeitslosigkeit in Köln, 2004 .....	21
Abbildung 4: Allgemeines Modell personengebundener sozialer Dienstleistungen. ....	33
Abbildung 5: Der Produktionsprozess sozialer Dienstleistungen.....	45
Abbildung 6: Organisatorische Grundstruktur der ARGE .....	53
Abbildung 7: Ablaufschema des Fallmanagements am untersuchten Standort .....	60

**Abkürzungen**

AGH	Arbeitsgelegenheiten
ALG I	Arbeitslosengeld I
ALG II	Arbeitslosengeld II
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
BA	Bundesagentur für Arbeit
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
EBS	Europäische Beschäftigungsstrategie
pAp	persönlicher Ansprechpartner
SGB II	zweites Sozialgesetzbuch
SGB III	drittes Sozialgesetzbuch
Ü25	25 Jahre und älter
U25	unter 25 Jahre
zKT	zugelassener kommunaler Träger

## 1 Einleitung

„Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ – dies ist die offizielle Bezeichnung der Reform-Gesetze, die einen Paradigmenwechsel in der deutschen Arbeitsmarktpolitik eingeleitet haben. Im Zuge der so genannten *Hartz-Reformen* trat am 1. Januar 2005 das zweite Sozialgesetzbuch (SGB II) in Kraft, welches die Zusammenlegung der ehemaligen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe beinhaltet. Das Nebeneinander zweier Leistungssysteme wurde dadurch aufgelöst, dass alle prinzipiell Erwerbsfähigen, sofern sie keinen Anspruch auf das lohnabhängige Arbeitslosengeld I (ALG I) haben, das Arbeitslosengeld II (ALG II) erhalten. Eines der primären Ziele dieser „Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige“ ist dabei, Langzeitarbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern.

Als Langzeitarbeitslose werden diejenigen Arbeitssuchenden bezeichnet, die sich mindestens ein Jahr im ununterbrochenen Hilfebezug befinden.<sup>1</sup> Ein großer Teil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die nahezu dauerhaft aus dem Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden, ist zumeist gering qualifiziert, gesundheitlich eingeschränkt oder im fortgeschrittenen Alter. Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit verschärft sich zudem das Risiko für eine weitere Verfestigung der Arbeitslosigkeit und die damit verbundene Abhängigkeit von Leistungen der Grundsicherung. Dies bedeutet allerdings nicht nur eine hohe finanzielle Belastung für das Sozialsystem, sondern beinhaltet auch weitreichende Folgen für die Betroffenen selbst. Da der Ausschluss aus der Erwerbstätigkeit in vielen Fällen auch mit einer sozialen Ausgrenzung verbunden ist, leiden viele Langzeitarbeitslose vor allem unter den psychosozialen Folgen ihrer Lage. Die eindrucksvolle Beobachtung der Arbeitslosen von Mariantal erfährt vor dem Hintergrund des modernen Arbeitsethos daher eine erneute Bekräftigung: Langanhaltende Arbeitslosigkeit und ein damit einhergehender Verlust von Stabilität kann eine starke Beeinträchtigung der psychischen Gesundheit in Form von Depressivität, psychosomatische Beschwerden, psychiatrischen Prob-

---

<sup>1</sup> Das Gesetz selbst spricht von Arbeitssuchenden und erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die Bundesagentur für Arbeit verwendet den Kundenbegriff. In der Literatur wird außerdem von Arbeitslosen, Klienten, Ratsuchenden oder Hilfebedürftigen gesprochen. Obwohl all diese Bezeichnungen in gewisser Hinsicht normativ geprägt sind und aus den unterschiedlichen Perspektiven kritisch betrachtet werden, besteht kein Konsens darüber, welcher Begriff „weniger stigmatisierend [...] und formal zutreffend ist“ (Göckler 2009: 16). Die Verwendung der verschiedenen Bezeichnungen in der vorliegenden Arbeit erfolgt daher mit Verweis auf diese Problematik.

lemen und Suchterkrankungen nach sich ziehen (Jahoda et al. 1975). Weitere Folgen können darüber hinaus gesundheitliche Beeinträchtigungen sowie Kinderarmut sein, die wiederum nicht nur den Leidensdruck für die Betroffenen erhöhen, sondern auch zu weitergehenden und massiven Belastungen der Sozialversicherung führen.

Um das Risiko für Langzeitarbeitslosigkeit zu verringern ist der Leitgedanke des neu entstandenen Rechtskreis des SGB II, die Erhaltung, Förderung oder Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitsuchenden im Rahmen einer möglichst passgenauen Betreuung. Laut Gesetzestext stellt das „Kernelement“ dieser Betreuung innerhalb Grundsicherung das Fallmanagement dar. Die spezifische Aufgabenstellung dieses Konzeptes ist die „Information, Beratung und umfassende Betreuung“ (§ 4 Abs. 1, Nr. 1 SGB II) von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Dieser Ansatz der umfassenden Betreuung beinhaltet gleichsam die gesetzgeberische Intention, dass ein kompetentes Fallmanagement alle Einflussfaktoren für die berufliche Eingliederung zu berücksichtigen und alle erforderliche Unterstützung (im Hinblick auf eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt) zu geben hat. Durch eine intensive Betreuung und neue Instrumente soll es dem Fallmanager gelingen, auch arbeitsmarktferne Personen, die sich zumeist in schwierigen sozialen Lagen befinden, zu aktivieren. Da es sich hierbei jedoch um ein aus der sozialen Arbeit entliehenes Betreuungselement handelt, ist bisher keineswegs klar, welche Standards hierfür im Rahmen der Arbeitsförderung gelten und wie es in der Grundsicherung konkret ausgestaltet werden soll.

Vor diesem Hintergrund soll die Grundlage der vorliegenden Arbeit die Frage bilden, wodurch sich ein beschäftigungsorientiertes Fallmanagement auszeichnet und wie sich die Umsetzung dieses Konzepts in den Kommunen gestaltet. Um sich dieser Fragestellung zu nähern, soll der organisatorische Rahmen erörtert werden, in dem die Betreuung von Arbeitslosen durch einen Fallmanager erfolgt.<sup>2</sup>

Im Hinblick darauf ist das erste Kapitel dieser Arbeit zum einen darauf ausgerichtet, die deutsche Arbeitsmarktreform und die Konzeption des Fallmanagement-

---

<sup>2</sup> Zur besseren Lesbarkeit beschränkt sich die Bezeichnung der beteiligten Akteure in dieser Arbeit auf die männliche Form. Natürlich sind hiermit auch stets die persönlichen Ansprechpartnerinnen und Fallmanagerinnen einerseits und der weibliche Teil der Betreuten andererseits umfasst.

Ansatzes vor dem Hintergrund einer übergeordneten Aktivierungsstrategie zu betrachten, zum anderen den bisherigen Stand der Forschung darzustellen (2). Durch diese Betrachtung, die sowohl Bedingungen und Voraussetzungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende aufzeigt, als auch die wichtigsten Untersuchungsergebnisse zur Betreuung und Vermittlung einander gegenüberstellt, wird vor allem deutlich, dass es sich beim Fallmanagement um einen relativ offenen Ansatz handelt, der sehr unterschiedlich ausgestaltet werden kann. Aus diesem Grund ist es darüber hinaus notwendig, eine genauere Bestimmung des Konzeptes vorzunehmen, die den Prozesscharakter dieses Steuerungsinstrumentes aufzeigt und neben einem Überblick über die relevanten Inhalte und Zielsetzungen des SGB II auch diejenigen arbeitsmarktpolitischen Instrumente darstellt, die für die Arbeit des Fallmanagers von Bedeutung sind.

Die derartige Diskussion des Betreuungsinstrumentes wird im folgenden Kapitel darin münden, das spezifische organisatorische Spannungsfeld aufzuzeigen, in dem Fallmanagement stattfindet (3). Zunächst einmal gilt es bei der Betreuung und Vermittlung von Arbeitslosen, dem gesetzlichen Anspruch der Aktivierung der Klienten als Dienstleistung mit dem Ziel der Integration in den Arbeitsmarkt nachzukommen und einen individuell zugeschnittenen Hilfeplan zu erarbeiten. Die Fallmanager sehen sich dabei in weiten Teilen mit einem Kundenstamm konfrontiert, der nicht nur durch Langzeitarbeitslosigkeit, sondern auch durch andere soziale Probleme gekennzeichnet ist: Dieser arbeitsmarktferne Klientel bedarf in vielen Fällen auch einer sozialen Integration. Die sich hieraus ergebende Notwendigkeit einer individuellen, dem Einzelfall angemessenen Betreuung steht dabei allerdings im Widerspruch zur erforderlichen Standardisierung des Unterstützungsprozesses, die sich vor allem aus der großen Anzahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ergibt.

Als theoretischer Rahmen für die empirische Analyse soll dabei die Erfassung dieses Spannungsfeldes als Dilemma zwischen Dienstleistungsorientierung und Regelorientierung dienen. Als Ausgangspunkt dafür wird Fallmanagement einerseits dienstleistungstheoretisch erfasst, andererseits in Bezug zu den spezifischen Bedingungen und Anforderungen der öffentlichen Arbeitsverwaltung als bürokratischer Apparat gesetzt. Diese Vorgehensweise ermöglicht die Herausarbeitung der Bedeutung des organisatorischen Settings für die Arbeit im Rahmen des Fallmanagements:

Die Betreuung von arbeitsmarktfernen Hilfebedürftigen durch einen Fallmanager ist einerseits auf der Grundlage der Konzeption als soziale Dienstleistung von dem Anspruch einer individuellen Ausrichtung geprägt und, auf der anderen Seite, durch einen Standardisierungsdruck bestimmt, der sich aus einer an Effizienz orientierten Arbeitsverwaltung ergibt.

Innerhalb der empirischen Analyse einer ausgewählten Arbeitsgemeinschaft (ARGE) soll in einem dritten Schritt dann herausgearbeitet werden, wie einzelne Bedingungen des organisatorischen Settings auf die Fallmanagement-Arbeit wirken (4). Nachdem hierbei zunächst durch einen offeneren Zugang der organisatorische Rahmen des Fallmanagements analysiert wird, sollen vier ausgewählten Setting-Bedingungen darauf hin untersucht werden, inwieweit sie die Arbeit der Fachkräfte in der ARGE prägen und in welcher Form dies mit dem spezifischen Verständnis von Fallmanagement am Standort in Verbindung steht.

## **2 Fallmanagement in der (Er-)Forschung**

Im Folgenden soll zunächst versucht werden, den ersten Teil der grundlegenden Fragestellung zu beantworten: Wodurch lässt sich ein beschäftigungsorientiertes Fallmanagement kennzeichnen? Der Fokus der Betrachtungen liegt dabei in einem ersten Schritt auf dem weiter gefassten Ziel der Aktivierung, da durch die Einführung der „modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ die Maxime des *Förderns und Forderns* in der Leistungsgewährung Einzug gehalten hat (2.1). Denn erst vor dem Hintergrund des Aktivierungs-Paradigmas wird die Konstruktion der spezifischen Instrumente und Maßnahmen für Arbeitssuchende in der Grundsicherung nachvollziehbar. So heißt es nämlich bereits in der Begründung zum Gesetz: „Ziel ist es, die Eigenverantwortung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zu stärken und Hilfe zur Selbsthilfe zu geben, damit die Erwerbsfähigen ihren Unterhalt [...] aus eigener Erwerbsfähigkeit bestreiten können“ (Fraktionen 2003: 50). Nach dieser Skizzierung des Aktivierungskonzeptes mit seinen Auswirkungen auf die Inhalte und Zielsetzungen des SGB II folgt zum einen die genauere Festlegung und Eingrenzung des Konzepts des Fallmanagements anhand der Darstellung bisheriger Ansätze (2.2).



Zum anderen und in enger Verknüpfung hiermit werden die möglichen Ausgestaltungsformen in den Arbeitsgemeinschaften vor Ort aufgezeigt.

Zum Abschluss dieses Kapitels folgt dann ein Überblick über die Forschung zur Vermittlungsarbeit (2.3). Hierbei wird vor allem deutlich, dass bei Untersuchungen zur öffentlichen Arbeitsverwaltung die Arbeit der Fachkräfte im Rahmen des Fallmanagements vernachlässigt wurde und dem organisatorischen Rahmen, in welchem sie agieren nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde.

### **2.1 Die Aktivierung von Arbeitssuchenden in der Grundsicherung**

Die im Jahr 1997 ins Leben gerufene europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) hat auf der Grundlage gemeinsam vereinbarter Leitlinien und unter Verwendung weicher Steuerungsmechanismen in vielen Nationalstaaten zu einer Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitiken geführt (Heidenreich & Zeitlin 2009). Im Zuge der EBS wurde zunächst vor allem das Konzept der individuellen Beschäftigungsfähigkeit (employability) forciert und von den nationalen Agenden nach und nach aufgegriffen (Lahusen 2006: 325ff.). Bei Beschäftigungsfähigkeit handelt es sich

„um die Feststellung von Problemen und Prioritäten in Verbindung mit dem Handeln von Personen und Institutionen, die sich mit dem Zugang zu Arbeit und Beschäftigung befassen“ und dies „verstanden als Fähigkeit des Einzelnen, eine Erwerbstätigkeit [...] zu erhalten und zu behalten“ (Gazier 2001: 21f.).

Die Erweiterung des auf europäischer Ebene entwickelten Konzepts der Beschäftigungsfähigkeit hin zu einer Flexicurity-Strategie leitete einen Paradigmenwechsel ein. Indem 2000 durch den Europäischen Rat die EBS in das Leitbild des Europäischen Sozialmodells integrierte wurde, wurde die gleichberechtigte Teilhabe aller gesellschaftlichen Gruppen am Arbeitsmarkt zur übergeordneten Zielvorstellung erklärt (Europäischer Rat 2000). Das hierauf ausgerichtete Konzept der Flexicurity, von Madsen (2002) im Hinblick auf die dänischen Erfahrungen als „Goldenes Dreieck“ bezeichnet, zeichnet sich durch eine Verknüpfung zwischen einem gering regulierten Arbeitsmarkt mit hoher numerischer Flexibilität und einer Arbeitslosenversicherung, die im Falle einer Entlassung einen hohen Anteil des vorherigen Einkommens kompensiert, aus. Wilthagen (2007: 1) definiert das Flexicurity-Konzept

als einen Ansatz, der das Streben nach Flexibilität und Sicherheit in sich vereint, indem er gleichermaßen die Flexibilität der Arbeitsmärkte und Arbeitsverhältnisse und die Beschäftigungssicherheit bzw. die Sicherheit der sozialen Absicherung fördert und unterstützend aufeinander bezieht. So stehen ein geringer Kündigungsschutz und ein hohes Niveau der sozialen Absicherung in einer Phase der Erwerbslosigkeit nicht entgegengesetzt zueinander, sondern sind im Hinblick auf einen gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt direkt aufeinander bezogen und tragen einander wechselseitig. Hinzu kommt eine Reihe von aktivierenden Maßnahmen, die eine schnelle Integration in den Arbeitsmarkt erleichtern sollen.

Insbesondere das Prinzip der Aktivierung hat im Hinblick auf die vorrangige Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen an Bedeutung gewonnen.

„(T)he core element of activation is the removal of options for labour market exit and unconditional benefit receipt by members of the working-age population. Through the conceptual and practical combination of demanding and enabling elements, activating labour market policies aim at overcoming individual barriers to employment such as lack of employability due to long-term unemployment, poor skills and personal problems” (Eichhorst et al. 2008a: 5).

Es handelt sich hierbei also um ein Verständnis, das weit über das einer passiven und aktiven Arbeitsmarktpolitik hinausgeht. Denn neben der reinen Gewährung von Unterstützungsleistungen kommen im Zuge des Aktivierungsansatzes auch Elemente zum Einsatz, die arbeitssuchende Personen weitergehend unterstützen und zum Ziel haben, ihre Beschäftigungsfähigkeit und –chancen zu verbessern. Dies geht jedoch gleichsam mit verschärften Regelungen der Gewährung und Inanspruchnahme dieser Förderungsinstrumente einher. Zu den kennzeichnenden Anforderungen der Aktivierungsstrategie zählt Eichhorst (ebd.: 6)

- die Reduzierung der Dauer und des Niveaus von Transferzahlungen,
- die verschärften Zugangskriterien und Sanktionsmöglichkeiten und
- die erhöhte Forderung nach Eigeninitiative und Einsatzbereitschaft.

Zu den erweiterten Förderungsmöglichkeiten zur Arbeitsmarktintegration gehören für ihn demgegenüber:

- Klassische aktive Arbeitsmarktinstrumente, wie beispielsweise Arbeitsvermittlung oder Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen,
- die Möglichkeit von Aufstockungen des Erwerbseinkommens durch Leistungen der Grundsicherung und
- das Angebot an sozialintegrativen Leistungen.

Auch in Deutschland hat die Umsetzung des Aktivierungskonzeptes und der damit verbundene Paradigmenwechsel zu einer Reform der Arbeitsmarktpolitik geführt (Dingeldey 2007; Ludwig-Mayerhofer 2005), die mit einer grundlegenden Neuorganisation der Sozial- und Arbeitslosenhilfe einherging. Die Hartz-IV-Reform hat am 1. Januar 2005 die Einführung des SGB II hervorgebracht und damit den Rahmen für eine Aktivierung von Langzeitarbeitslosen geschaffen. Laut § 1 Abs. 1 des SGB II ist seine grundlegende Zielsetzung, erwerbsfähige Hilfebedürftige bei der Überwindung oder der Vermeidung von Hilfebedürftigkeit zu unterstützen. Dies verdeutlicht eines der grundlegenden Merkmale der Aktivierung: Die Integration in den Arbeitsmarkt.

Diese Form der Arbeitsmarktpolitik zeichnet sich nach Serrano Pascual (2007: 14) neben der Ausrichtung auf eine Arbeitsmarktintegration, die auf eine Verfügbarmachung von Arbeitskraft abzielt, durch zwei weitere wesentliche Charakteristika aus. Dies ist zum einen das Kennzeichen der Kontraktualisierung. Hierunter ist zu verstehen, dass im Rahmen von aktivierender Arbeitsmarktpolitik grundsätzlich weder ein Rechtsanspruch auf Entgeltersatzleistungen noch auf den Zugang zu öffentlichen Arbeitsmarktdienstleistungen besteht. Es handelt sich hierbei vielmehr um Leistungen, die sich der Kunde durch „richtiges Erwerbsverhalten“ regelrecht zu verdienen hat; zeigt er sich nicht kooperationsbereit, so hat er mit Sanktionen zu rechnen. Vor diesem Hintergrund stellt Serrano Pascual (2007a: 17) fest: „The State as the guarantor of social right (the ‘entitlement State’) is being replaced by the State as the regulator individuals’ behaviour (the ‘enabling State’)”.

Als drittes Merkmal gilt im Zusammenhang hiermit das Element der Individualisierung. Die Individualisierungstendenz führt dazu, dass Beschäftigungsfähigkeit als eine individuelle Eigenschaft verstanden wird und der Gegenstand der Intervention damit das persönliche Erwerbsverhalten ist, das an die Wirtschaft oder den Markt

anzupassen ist. Es ist im Gegenzug aber auch möglich, dieses Kennzeichen aus der entgegengesetzten Perspektive und damit im Hinblick auf die Gestaltung der Leistungen zu betrachten. Van Berkel und Valkenburg (2008) stellen dabei fest, dass sich ebenfalls eine Individualisierung der Aktivierungsmaßnahmen ausmachen lässt und sich diese auf unterschiedlichste Motive zurückführen lässt. Als ein wesentlicher Grund wird aber die außerordentliche Heterogenität der Zielgruppe von Aktivierungsprogrammen genannt: „Being personal social services by nature, a one-size-fits-all approach is considered inadequate, as it would never be able to meet the diversity of needs and circumstances activation services are supposed to deal with“ (ebd.: 11).

Die Einführung dieses Aktivierungsansatzes in Deutschland erfolgte auf der Ebene der Arbeitsmarktpolitik durch die Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Obwohl hiermit die Absicht verknüpft war, das Nebeneinander von zwei Leistungssystemen zu beenden, wurde durch „die neuen Arbeitsmarktgesetze die institutionelle Bearbeitung von Arbeitslosigkeit in zwei organisatorisch und finanziell klar abgegrenzten Regelkreisen vertieft“ (Müller-Schoell 2008: 115). Während das dritte Sozialgesetzbuch (SGB III) die Regelungen des beitragsfinanzierten Arbeitslosengeld I umfasst und der Bundesagentur für Arbeit (BA) zugeordnet wird, ist der Gegenstand des SGB II das steuerfinanzierte ALG II und regelt damit die Grundsicherung für Arbeitsuchende, ihre Vermittlung und ihre Betreuung in Form von weiteren arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Unter der Maßgabe, alle Leistungen aus einer Hand anzubieten, erfolgt die organisatorische Ausgestaltung dieses Rechtskreises in drei Organisationsformen: Arbeitsgemeinschaften mit teilweise integrierter Zuständigkeit nach § 44 b SGB II, zugelassene kommunale Träger (zKT) entsprechend § 6a SGB II und Regionen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung nach § 6 SGB II.<sup>3</sup> Das zweite Sozialgesetzbuch sieht dabei die Einrichtung einer ARGE als Regelfall vor. So haben sich von den 381 kommunalen Trägern etwa 95 Prozent für die Zusammenarbeit zwischen Agentur für Arbeit und den Kommunen entschieden (Genz & Werner 2008: 194). Diese ARGEn nehmen die Grundsicherung für Arbeitsuchende im Auftrag der beiden Träger wahr, wobei die BA die Leistungsver-

---

<sup>3</sup> Ein detaillierter Überblick über die Kooperation der Agentur für Arbeit mit den Kommunen und die Organisation der Jobcenter in Genz & Werner 2008: 186ff.

antwortung trägt, während die Umsetzungsverantwortung bei der jeweiligen ARGE selbst liegt.

Zentraler Ausgangspunkt des SGB II (und damit die Umsetzung des Aktivierungsparadigmas) ist die verstärkte Integration in das Beschäftigungssystem durch eine Absenkung der Leistungen bei gleichzeitiger Erschwerung der Bezugsvoraussetzungen. Vom ALG-II-Empfänger wird dabei erwartet, jegliche Form der Erwerbsarbeit dem Leistungsbezug vorzuziehen (Baethge-Kinsky et al. 2008: 12f.).<sup>4</sup> Indem auf der einen Seite die Leistungsvergabe restriktiver gehandhabt wird und Löhne und Beschäftigungsstandards auf der anderen Seite abgesenkt werden, erfüllt die

„Sozialpolitik [...] so immer weniger die Funktion der Absicherung von (Arbeitsmarkt-)Risiken, sondern zielt vielmehr auf die unbedingte Eingliederung in (jedwede Form von) Erwerbsarbeit. [...] Hierin zeigt sich, dass das Aktivierungsparadigma die Existenzsichernde Funktion der Grundsicherung schwächt“ (ebd.: 13).<sup>5</sup>

Setzt man diese Funktion der vorrangigen Arbeitsmarktintegration in Bezug zur gesetzlichen Regelung vor dem Jahr 2005, so lässt sich zwar feststellen, dass bereits in der Arbeitslosen- und Sozialhilfe vergleichbare Verpflichtungen und Zumutbarkeitsregelungen bestanden, diese jedoch im SGB II eine deutlichere Artikulation und Verschärfung erfahren haben (Spindler 2008: 70). Unter den neu installierten Instrumenten zählen in diesem Zusammenhang die Eingliederungsvereinbarung und der Sanktionenkatalog zu den prominentesten.

Die Eingliederungsvereinbarung dient zu Beginn des Leistungsprozesses dazu, die geplanten Fördermaßnahmen und die entsprechenden Pflichten des Hilfesuchenden in schriftlicher Form zu fixieren und stellt damit das Aktivierungselement der Vertraglichung dar.<sup>6</sup> Zum einen erhält der Arbeitsuchende hierdurch einen

---

<sup>4</sup> Hiervon ausgenommen sind die Leistungsempfänger, die ALG II zusätzlich zu Ihrem Lohn aus Erwerbsarbeit beziehen („Aufstocker“).

<sup>5</sup> Esping-Andersen hat noch 1990 in seiner klassischen Darstellung des Wohlfahrtsstaates vor allem die de-kommodifizierenden, also die Markteffekte kompensierenden Wirkungen der Sozialpolitik betont. Im Gegensatz dazu haben die Hartz-Gesetze eine kommodifizierende Wirkung; sie binden Erwerbslosigkeit stringenter als zuvor an Marktbedingungen. Ausführliche Betrachtung der Übernahme dieser politisch ökonomischen Rationalität in sozialstaatliche Mechanismen findet sich bei Legnaro 2006.

<sup>6</sup> Der Hilfesuchende hat diese Eingliederungsvereinbarung in einem Rechtsakt anzuerkennen. Verweigert er diese Anerkennung, so kann seine Zustimmung durch einen förmlichen Verwaltungsakt ersetzt werden. Zu den genaueren Bedingungen des Zustandekommens der Vereinbarung siehe

verbindlicheren Rechtsanspruch auf Arbeitsmarktleistungen und flankierende Leistungen als dies durch die Regelungen des Bundessozialhilfegesetz (BSHG) der Fall war. Zum anderen erfährt aber auch hier das Prinzip des „Forderns“ eine bindende Ausgestaltung, denn die Eingliederungsvereinbarung legt ebenso fest, welche Pflichten der erwerbsfähige Hilfebedürftige seinerseits zu erfüllen hat, und welche Sanktionen ihm bei Nichterfüllung drohen. Daher übernimmt dieses Instrument auch im Hinblick auf ein erfolgreiches Fallmanagement eine wichtige Funktion. (Idealerweise) Auf der Grundlage eines Aushandlungsprozesses zwischen Fallmanager und Betreutem, erhalten die getroffenen Absprachen und Hilfeansätze in diesem Schritt die Gestalt eines Planungsinstrumentes, das die einzelnen Integrationsschritte und dazugehörigen Maßnahmen in Form eines öffentlich-rechtlichen Vertrags festhält (Bohrke-Petrovic & Göckler 2005: 121f.). Zu bemerken ist dabei allerdings, dass aufgrund des umfangreichen Sanktionsinstrumentariums nicht von einer Begegnung auf Augenhöhe ausgegangen werden kann. Verhält sich der Arbeitsuchende nicht im Sinne des „Workfare-Ansatzes“ und erbringt die erforderlichen Gegenleistungen nicht, so hat er im schlimmsten Fall mit der Streichung sämtlicher Leistungen zu rechnen (Oschmiansky et al. 2007: 293f.). An eine solch ausdrückliche Ausrichtung auf Eigenaktivität und vor allem Eigenverantwortung wird allerdings auch die Frage gerichtet, in wie weit es den Leistungsempfängern überhaupt möglich ist, diesen durchaus hohen Anforderungen entsprechen zu können. Heidbrink (2005) äußert hierzu eine äußerst pessimistische Einschätzung:

„Sie überfordert die Handelnden, verlangt von ihnen Formen der Selbstaktivierung und des übergebührligen Einsatzes, die unzumutbar sind, und zwingt schließlich diejenigen, die zu eigenverantwortlichem Tun ermächtigt werden sollen, in ein Korsett aus Disziplin, Zwang und Sanktionen [...]“ (zit. nach Reis 2006:194).<sup>7</sup>

Vor dem Hintergrund dieser paradoxen Ausgangssituation und angesichts einer Klientel, die häufig von langandauernder Arbeitslosigkeit und vielfältigen Problemlagen geprägt ist, fällt wiederum den Fallmanagern eine Kernrolle im Rahmen der

---

exemplarisch Genz & Walter 2008 (231f.) und zur Rechtmäßigkeit und den rechtlichen Rahmenbedingungen ausführlich Lang 2006.

<sup>7</sup> In diesem Zusammenhang gibt Reis (2006: 195) außerdem zu bedenken, dass eine Reihe von Hilfesuchenden durch psychische und soziale Probleme derart eingeschränkt ist, dass es ihnen nicht ohne weiteres möglich ist „ihren ‚freien Willen‘ zu artikulieren oder sich gar in Verhandlungen zu behaupten“.

kooperativen Integrationsbemühungen zu. Es ist nicht nur die Aufgabe des Fallmanagers festzustellen, welche Integrationsmaßnahmen für den einzelnen Hilfesuchenden notwendig und sinnvoll sind, sondern sie haben gleichzeitig einzuschätzen, ob ihr Kunde hierzu überhaupt in der Lage ist. Ist dies nicht der Fall, so ist darüber hinaus festzulegen, welche weiteren Maßnahmen möglicherweise angestrebt werden müssen, um seine Handlungsautonomie zunächst wiederherzustellen (Reis 2006: 196).

Bisher lässt sich damit feststellen, dass die Reform der Arbeitsmarktpolitik sinnvollerweise vor dem Hintergrund der Entwicklungen der EBS und des darin geschaffenen Flexicurity-Konzepts zu betrachten ist. Der darin eingeleitete Paradigmenwechsel hin zu einer Strategie der Aktivierung hat seinen Ausdruck in besonders plakativer Weise im Grundsatz des „Förderns und Forderns“ gefunden. Zu den fördernden Elementen des SGB II, die eine wesentliche Neuerung zum BSHG darstellen, zählt neben klassischen aktiven Arbeitsmarktinstrumenten, wie Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, vor allem der auf eine individuelle Betreuung und Vermittlung der Hilfesuchenden ausgerichtete Zugang durch einen persönlichen Ansprechpartner oder Fallmanager in den Arbeitsgemeinschaften vor Ort. Die Anforderung im Zuge einer Aktivierung aller Leistungsempfänger haben sich im Gegenzug allerdings insofern erhöht, als zum einen die Leistungsvoraussetzungen deutlich verschärft wurden und zum anderen ganz im Sinne des „Workfare-Ansatzes“ das Prinzip „Keine Leistung ohne Gegenleistung“ in der Grundsicherung Einzug gehalten hat. Im Rahmen eines individuellen Fallmanagements soll damit sowohl alle - zur Integration in den Arbeitsmarkt -notwendige Hilfe gewährt werden, als auch die vorgesehene Eigeninitiative und Einsatzbereitschaft vom Leistungsbezieher eingefordert werden. Wie sich dieser Prozess im Detail gestaltet und welche Schlüsse die bisherigen Ausführungen zum beschäftigungsorientierten Fallmanagement in der Grundsicherung zulassen, wird in den folgenden zwei Abschnitten näher dargestellt.

## 2.2 Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement in der Praxis

Seit der Einführung des Case Managements in den 70er Jahren in den USA (ursprünglich im Sozial- und Gesundheitswesen) hat dieses Steuerungsinstrument in viele Felder der Gesellschaftspolitik Einzug gehalten. Als Orientierungsrahmen für die Umsetzung des beschäftigungsorientierten Fallmanagements in der Grundsicherung für Arbeitsuchende dient ein interdisziplinär erarbeitetes Rahmenkonzept der Bundesagentur für Arbeit (2004). Laut diesem Fachkonzept setzt Fallmanagement

„häufig bei den Kundengruppen an, die geregelte Arbeit nicht ohne weiteres in ihr Leben integrieren können, weil sie entweder zu lange arbeitslos sind, marginalisierende Lebensumstände eine Arbeitsaufnahme verhindern oder aber bisher keine beziehungsweise nur bruchstückhafte Arbeitserfahrungen vorliegen [...]“ (BA 2004: 7).

Aufgrund dessen wird von den Autoren ein Ansatz empfohlen, der eine Betreuung von Personen fokussiert, bei denen mindestens „drei abgrenzbare schwerwiegende Vermittlungshemmnisse“ (ebd.: 12) vorliegen. Da es sich hierbei jedoch um ein recht offenes Konzept handelt, wird in einem ersten Schritt der eigentliche Phasenverlauf der Betreuung durch einen Fallmanager nachgezeichnet (2.3.1). Hierbei wird vor allem deutlich, dass sich Fallmanagement auf zwei unterschiedlichen Ebenen vollzieht: der Einzelfallebene und der Systemebene. Im Anschluss daran soll dann dargestellt werden, welche unterschiedlichen Ausformungen Fallmanagement durch die Grundsicherungsträger erfahren kann (2.3.2).

### 2.2.1 Die fünf Phasen des Hilfeprozesses: Zwischen Einzelfall- und Systemsteuerung

Die Case Management Society of America beschreibt Fallmanagement als

„einen kooperativen Prozess, in dem die konkrete Bedarfslage eines Hilfesuchenden erhoben wird und Dienstleistungen geplant, implementiert, koordiniert, überwacht und evaluiert werden, um den individuellen Versorgungsbedarf eines Hilfesuchenden durch Kommunikation und im Rückgriff auf verfügbare Ressourcen abzudecken“ (BA 2004: 10).



Fallmanagement findet damit zum einen auf der individuellen Einzelfallebene statt, indem der Fachkraft in der Interaktion mit dem Hilfesuchenden den Betreuungsbedarf und eine darauf abgestimmte Integrationsstrategie bestimmt. Zum anderen und im Anschluss hieran hat der Fallmanager aber auch die Aufgabe die erforderlichen Hilfeleistungen, die von spezialisierten Dritten erbracht werden, auf der Systemebene zu koordinieren.

Der Hinweis auf die Prozesshaftigkeit des Ansatzes ist gleichzeitig ein weiteres seiner wesentlichen Merkmale und wird häufig in Form von fünf Phasen beschrieben:<sup>8</sup>

1. Ausgangspunkt der Betreuung ist zunächst der *Fallzugang* durch den Fallmanager. Hierbei geht es in erster Linie um die Herstellung eines „Arbeitsbündnisses“ durch eine qualifizierte Einstiegsberatung (Bohrke-Petrovic & Göckler 2005: 122). Um mit diesem Einstieg ein möglichst tragfähiges Fundament für den weiteren Hilfeprozess zu schaffen empfiehlt Neuffer (2007: 53) den Hilfesuchenden von Beginn an als Nutzer einer Dienstleistung anzuerkennen (zur dienstleistungstheoretischen Betrachtung von Fallmanagement vgl. Abschnitt 3.3.1).
2. Ausgangspunkt eines jeden Hilfeprozesses ist ein professionelles *Assessment*. Um einen individuellen Hilfeplan erarbeiten zu können, muss der spezifische Hilfebedarf bekannt sein und „ein solches Assessment setzt ein vertrauensvolles Verhältnis voraus, geht es doch um die Offenbarung teilweise sehr persönlicher Informationen“ (Reis 2006: 196). Gelingt dies, so erfüllt dieser Schritt zwei Funktionen: Einerseits erhält der Fallmanager detaillierte Informationen über die vorhandenen Hemmnisse aber auch Ressourcen des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und wird dadurch in die Lage versetzt, die Lebenssituation seines Klienten zu beurteilen und Defizite zu identifizieren. Andererseits eröffnet das Assessment die Möglichkeit, den Kunden auf die kommenden Hilfeprozesse vorzubereiten und „durch aktivierende Ge-

---

<sup>8</sup> Im Hinblick auf die Klientel dieses Betreuungsinstruments, deren Lebenslage von Langzeitarbeitslosigkeit und sozialen Problemen geprägt ist, handelt es sich hierbei natürlich um einen idealtypisch konstruierten Prozessablauf. In vielen Fällen können die Betreuten, auch nach einer längeren Unterstützungsphase, nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden und der Betreuungsprozess beginnt durch ein Re-Assessment von neuem. Auch sind Änderungen und Sprünge im Ablauf denkbar, um dem individuellen Bedarf des Hilfesuchenden gerecht zu werden.

sprächstechniken und Methoden zur Mitarbeit“ anzuregen (Bohrke-Petrovic & Göckler 2005: 125).

3. Hierauf aufbauend erfolgt die Festlegung von spezifischen *Eingliederungszielen* und der *Integrationsplanung*, welche im Rahmen der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Regel in Form einer Eingliederungsvereinbarung festgehalten werden. Im Rahmen der Hilfeplanung hat der Fallmanager dann die Aufgabe aus der Palette der möglichen Hilfeangebote, die für den jeweiligen Kunden passenden auszuwählen und aufeinander abzustimmen. An dieser Stelle vollzieht sich der Übergang von der Einzelfall- auf die Systemebene: Um die passenden Hilfeangebote auswählen zu können ist eine genaue Kenntnis der Angebotslandschaft von Nöten (Göckler 2009: 148f.).
4. Die nächste Phase lässt sich dann als *Leistungssteuerung* kennzeichnen. Hierunter fällt beispielsweise die konkrete Vermittlung eines Kunden in eine Hilfeleistung, aber auch die Rückkopplung mit den Trägern über Stand und Verlauf der Leistungserbringung. Da auch die Problemlagen, die nicht direkt arbeitsmarktbezogen sind, vielfach als Hemmnisse im Vermittlungsprozess wirken (vgl. Abbildung 1), ist die Hinzuziehung von externen Leistungsträgern erforderlich. Die Vermittlung in Angebote wie Schuldner- und Suchtberatung sowie Wohnungshilfe als sozialintegrative Leistungen, erfolgt, „wenn sie für eine darauf aufbauende Arbeitsmarktintegration erforderlich sind“ und sind im SGB II als soziale Dienstleistungen vorgesehen (Bohrke-Petrovic & Göckler 2005: 114).
5. Die letzte Phase kann dann als Ergebnissicherung und Erfolgsbeurteilung im Rahmen des *Controlling* beschrieben werden. Im Rahmen des § 54 SGB II ist diese Dokumentation der Ergebnisse des Leistungsprozesse der Grundsicherung bereits auf der gesetzlichen Ebene vorgegeben. Neben der beständigen Überprüfung der Qualität des Fallmanagements, gilt es im Controlling auch die Hilfeausführung durch Dritte und den Entwicklungsstand des Betreuten innerhalb der Hilfeleistung zu überwachen. Das Fachkonzept zum beschäftigungsorientierten Fallmanagement schlägt zu diesem Zweck die Implementation eines Monitoring- und Rückmeldesystems vor, das eben diese Koope-

ration zwischen Fallmanagement und weiteren Leistungsträgern verbindlich regelt und deren Bewertung erlaubt (BA 205: 29).

Beim beschäftigungsorientierten Fallmanagement handelt es sich somit um einen mehrphasigen Prozess, der sich durch seine doppelte Orientierung auszeichnet: „Die Orientierung am individuellen Bedarf einerseits und die Planung und Steuerung eines Versorgungsangebotes andererseits“ (Reis 2002: 172). Kennzeichnend für das Fallmanagement ist also, dass die Hilfen nicht von der Fachkraft selbst, sondern externen Leistungsträgern erbracht werden; der Fallmanager übernimmt die Koordinierungs- und Steuerungsfunktion (Galuske 2007: 411). Diese Leistungssteuerung ist dabei davon abhängig, inwieweit das Netzwerk zwischen den beteiligten Stellen und Fachkräften ausgebaut ist und in welcher Form verbindliche Leistungs- und Konzessionsverträge zwischen Grundsicherungsträgern und externen Anbietern vorliegen (BA 2005: 29; Wendt 2005: 15).

### **2.2.2 Ein Konzept und seine Umsetzungsformen**

Zwar stellt das Fallmanagement ein Kernelement der Grundsicherung für Arbeitssuchende dar, dennoch lässt sich bei der Umsetzung dieses Betreuungsansatzes eine deutliche Heterogenität der lokalen Praxis konstatieren (Kolbe/Reis 2008: 119). Diese Vielfalt lässt sich im Wesentlichen auf zwei Umstände zurückführen, die auf der spezifischen Konstruktion des SGB II beruhen. Hierzu zählt zum einen die relative Offenheit des Gesetzestextes in Bezug auf die konkrete Betreuungsform: Im SGB II ist lediglich ein persönlicher Ansprechpartner vorgesehen (im Jargon der BA als pAp bezeichnet), der den Auftrag hat §§ 4 und 14 umzusetzen. Obwohl in der Gesetzesbegründung zwar ein Fallmanager für Kunden mit einem „weitergehenden Beratungs- und Betreuungsbedarf“ vorgesehen ist, existiert im Gesetz selbst keine verbindliche Regelung (Deutscher Bundestag 2003: 74). In diesem Zusammenhang weisen Kolbe und Reis (2008) außerdem auf die gleichzeitig bestehenden Zielkonflikte des Gesetzes hin. Die neu geschaffene Grundsicherung übernimmt einerseits das „Erbe der Sozialhilfe“, da sie als letztes Sicherungsnetz für erwerbsfähige Arbeitslose fungiert (ebd.: 107). Andererseits und im Gegensatz zu dieser Notwendigkeit der Fürsorge, haben die Grundsicherungsträger aber auch den Auftrag ihre

Klienten zu aktivieren und im Sinne des „Forderns“ die Mitwirkung der Hilfesuchenden zu erreichen. Dieses Spannungsfeld aus Fürsorge und Aktivierung führt zusammen mit der offenen Gesetzeslage dazu, dass die Funktion des Fallmanagements von den einzelnen Trägern in unterschiedlichster Form verstanden und auch praktiziert wird.

Auf der anderen Seite ist im Hinblick auf die Umsetzung von Fallmanagement auch auf die grundsätzliche Vielfalt der Organisationslösungen der Grundsicherung hinzuweisen. Durch die Gründung von Arbeitsgemeinschaften, zKT und Optionskommunen wurde eine Reihe von Gestaltungsmöglichkeiten geschaffen, die auf eine zentrale Organisation weitestgehend verzichten und in erster Linie dezentral ausgerichtet sind (Genz & Werner 2008: 209f.). Es bleibt damit den Grundsicherungsträgern selbst überlassen, welche Funktion sie dem Fallmanagement zuschreiben und in welcher Form sie diese organisatorisch ausgestalten.

	<b>Kundenkreis</b>	<b>Integration in den Arbeitsmarkt</b>	<b>Gewährung materieller Leistungen</b>
<b>Typ 1</b> (149 ARGEn)	Betreuungskunden (Spezialisierter Ansatz)	Mit Arbeitsvermittlung	Ohne Leistungssachbearbeitung
<b>Typ 2</b> (93 ARGEn)	Betreuungskunden (Spezialisierter Ansatz)	Ohne Arbeitsvermittlung	Ohne Leistungssachbearbeitung
<b>Typ 3</b> (58 ARGEn)	Alle Kunden (Generalisierter Ansatz)	Mit Arbeitsvermittlung	Ohne Leistungssachbearbeitung
<b>Typ 4</b> (14 ARGEn)	Alle Kunden (Generalisierter Ansatz)	Ohne Arbeitsvermittlung	Ohne Leistungssachbearbeitung
<b>Typ 5</b> (6 ARGEn)	Betreuungskunden (Spezialisierter Ansatz)	Ohne Arbeitsvermittlung	Mit Leistungssachbearbeitung
<b>Typ 6</b> (6 ARGEn)	Betreuungskunden (Spezialisierter Ansatz)	Mit Arbeitsvermittlung	Mit Leistungssachbearbeitung
<b>Typ 7</b> (3 ARGEn)	Alle Kunden (Generalisierter Ansatz)	Mit Arbeitsvermittlung	Mit Leistungssachbearbeitung
<b>Typ 8</b> (2 ARGEn)	Alle Kunden (Generalisierter Ansatz)	Ohne Arbeitsvermittlung	Mit Leistungssachbearbeitung

Abbildung 1: Organisationsformen des Fallmanagements in den ARGEn 2007 (Eigene Darstellung in Anlehnung an IAW & ZAW 2008: 68)

Wie die vorstehende Übersicht deutlich macht, lassen sich dabei acht Organisationsformen des Fallmanagementeinsatzes in den Arbeitsgemeinschaften unterscheiden. Hierbei ist zunächst entscheidend, ob ein generalisierter oder ein spezialisierter Fallmanagement-Ansatz zur Anwendung kommt (IAW/ZAW 2008, Göckler 2008, Kolbe & Reis 2008). Während ersterer den Prozess des Fallmanagements auf alle zu aktivierenden Kunden bezieht, sieht der spezialisierte Ansatz, der in dem überwiegenden Teil der Arbeitsgemeinschaften zur Anwendung kommt, die Betreuung von Personen mit besonderen Integrationsschwierigkeiten durch speziell qualifizierte Fallmanager vor. Als Grundlage dient hierbei zumeist eine Kundendifferenzierung der Grundsicherungsträger, bei der zwischen fünf verschiedenen Betreuungsstufen unterschieden wird und eine Trennung von „marktnahen“ und „marktfernen“ Kunden erfolgt.<sup>9</sup> Diese arbeitsmarktferne Klientel zeichnet sich dabei durch schwerwiegende Einschränkungen im persönlichen und sozialen Bereich aus, die eine unmittelbare Arbeitsaufnahme in den meisten Fällen nicht zulassen. Was hierbei unter multiplen Vermittlungshemmnissen zu verstehen ist, machen Genz und Schwendy (2004: 9f.) durch eine Untersuchung der Situation von Langzeitarbeitslosen in Köln deutlich, die sich sicherlich in weiten Teilen auch auf die Lebensumstände von ALG-II-Beziehern übertragen lässt. Die ermittelten Einschränkungen und der entsprechende Bedarf an Hilfe und Betreuung ist in folgender Übersicht dargestellt und macht deutlich, dass dieser Personenkreis sich häufig in Problemlagen befindet, die sich durch mehr als eine Einschränkung auszeichnen:

---

<sup>9</sup> Diese Kundendifferenzierung erfolgt dabei nach dem Vorbild der Bundesagentur für Arbeit und unterscheidet zwischen den Gruppen „integrationsnah“, „erhöhter Förderbedarf“, „erhöhter Förder- und Stabilisierungsbedarf“, „großer Handlungsbedarf bei Betreuung und Hilfe“ und „Leistungsempfänger in Arbeit“. Göckler (2007:4) weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass bei einem durchgängig spezialisierten Vorgehen für die marktferne Betreuungsgruppe (welche die Betreuungsstufen drei und vier umfasst), etwa die Hälfte der insgesamt in der Grundsicherung betreuten Personen einem Fallmanager zugewiesen werden müsste.

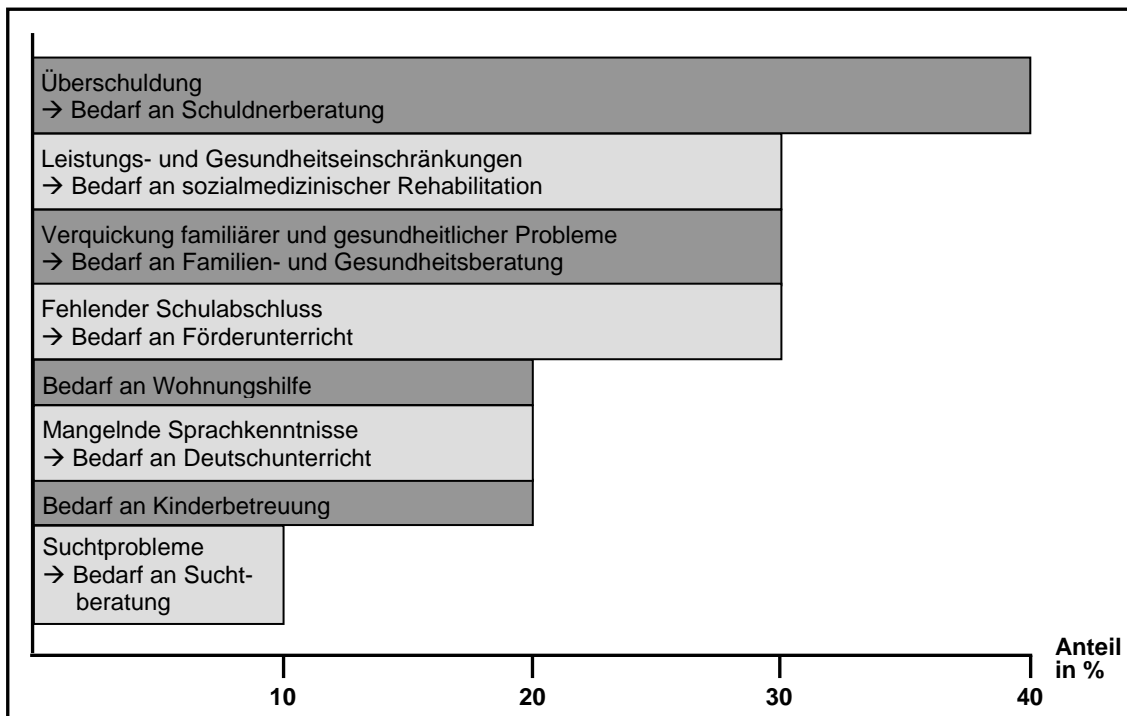


Abbildung 2: Einschränkungen und Förderbedarf bei Langzeitarbeitslosigkeit in Köln 2004 (Eigene Darstellung nach den Ergebnissen von Genz & Schwendy 2004: 9f.)

Vor diesem Hintergrund wird auch verständlich, warum in vielen Fällen im Rahmen des Fallmanagements „Arbeitsmarktintegration [...] zuvorderst gelingende Sozialintegration“ (Bohrke-Petrovic & Göckler 2005: 114) darstellt und mit besonderen Anforderungen an das Fachpersonal verbunden ist. Dieser Umstand ist auch der Grund dafür, dass in rund 95 Prozent der ARGEn die äußerst umfassende Leistungsbearbeitung nicht unmittelbar in das Fallmanagement integriert ist und von weiterem Fachpersonal durchgeführt wird. Hiermit gehen die Grundsicherungsträger konform mit dem Ansatzpunkt des Rahmenkonzeptes der Bundesagentur für Arbeit (2004: 8), in dem vorgeschlagen wird, die grundsätzliche Fallführung dem Fallmanager zu übertragen, komplexe leistungsrechtliche Fragen aber entsprechenden Fachleuten zu überlassen: Fallmanager müssen sich damit nicht zu „Leistungsexperten im Sozialrecht“ entwickeln. Anders verhält es sich hingegen bei der Integration der Arbeitsvermittlung in den Fallmanagementprozess. Der Vorschlag der Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2002: 72) sah vor, dass der Fallmanager den Einzelfall betreut und steuert, während sich Vermittler auf den Matchingprozess konzentrieren. Insgesamt haben sich etwa 65 Prozent der ARGEn gegen diese Praxis entschieden und die Vermittlung damit nicht vom Fallmanage-

ment getrennt. Diese Organisation wirkt sich zwar positiv auf die Integration in Beschäftigung aus, führt aber auch „zu einer Art cream skimming, d.h. sie konzentriert sich auf die eher einfach zu vermittelnden eHb [erwerbsfähigen Hilfebedürftigen; VdC] und ist dabei auch erfolgreich, allerdings auf Kosten der eher arbeitsmarktfernen, schwerer zu integrierenden Hilfebedürftigen“ (IAW & ZEW 2008: 156f.).

Dieser Überblick über die möglichen Organisationsformen des Fallmanagements macht eines deutlich: *Das* Fallmanagement existiert nicht, es obliegt der jeweiligen ARGE welchen Zielen höhere Priorität eingeräumt wird und wie daraufhin die Betreuung organisiert wird. Zwar existieren gewisse Standards, die den Fallmanagementprozess kennzeichnen und mit bestimmten Anforderungen verbunden sind (vgl. Abschnitt 2.2.1), dennoch scheint sich die organisatorische Ausgestaltung der einzelnen Grundsicherungsträger insbesondere durch ihre Heterogenität auszuzeichnen. Inwieweit dieser nicht zu vernachlässigende Umstand in den aktuellen Forschung Berücksichtigung findet, soll nun im folgenden Abschnitt näher betrachtet werden.

### **2.3 Der Vermittlungsprozess als ‚black box‘**

Wenn Baethge-Kinsky (et al. 2007: 7) Dienstleistungen am Arbeitsmarkt als untererforscht und Bartelheimer (2005: 56) die Leistungsprozesse in der Grundsicherung als „black box“ bezeichnen, dann sind dies deutliche Hinweise darauf, welche großen Lücken im Bereich der arbeitsmarktpolitischen Wirkungsforschung bestehen. Hugh Mosley, der Projektleiter des Konsortiums, das die Neuausrichtung des Vermittlungsprozesses in der Bundesagentur für Arbeit evaluierte (WZB/infas 2005), stellt fest,

„dass der einhellige Wunsch besteht, die Wirkung der Vermittlungsprozesse zu verbessern, dass aber gleichzeitig nicht klar ist, was Vermittlung ist und sein soll. [...] Zahlreiche Beiträge machen deutlich, wie groß auf diesem Gebiet der Gesprächs- und Forschungsbedarf ist. Was ist ein guter Vermittlungsprozess? Welche Dienstleistungen brauchen die Kunden wirklich?“ (zit. nach Zeeb 2006: 120).

Die arbeitsmarktpolitische Forschung hat sich bisher im Wesentlichen auf zwei Bereiche konzentriert: Organisations- und Implementationsstudien, die die Begebenheit im Vorfeld des eigentlichen Leistungsprozesses untersuchen und Wirkungsanalysen, deren Gegenstand, die Ergebnisse der Leistungserbringung sind (Baethge-Kinsky et al. 2006: 10). Eine wichtige Rolle nehmen hierbei diejenigen quantitativen Analysen ein, die im Rahmen der Evaluation der Hartz-Gesetze durchgeführt wurden. Neben der allgemeinen Wirkungsforschung zu den Auswirkungen der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe nach § 55 SGB II koordinierte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Evaluation zur Experimentierklausel nach § 6c SGB II durch ein Forschungskonsortium (BMAS 2008).<sup>10</sup> Bei dieser sogenannten 6c-Forschung handelt es sich um die vergleichende Evaluation von Arbeitsgemeinschaften und zugelassenen kommunalen Trägern und dies vor allem in Hinblick auf ihre jeweiligen Umsetzungsstrategien. Im Rahmen des Forschungsverbundes wurden vier Untersuchungsfelder bearbeitet, wobei im ersten Feld „Deskriptive Analyse und Matching“ der Einfluss der unterschiedlichen Ausgestaltung des Fallmanagements auf die Zielgrößen Arbeitsmarktintegration, Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung untersucht wurde (IAW/ZEW 2008). Die auf der Grundlage einer Befragung der Grundsicherungsstellen zur Kundenbetreuung und Leistungserbringung erarbeitete Typologie für die organisatorische Umsetzung des SGB II, verweist dabei im Besonderen auf die außerordentliche Heterogenität der Aufgabenwahrnehmung (vgl. Abschnitt 2.2.2).

Erste Untersuchungen zum Fallmanagement als Beratungs- und Unterstützungskonzept gehen über diese rein quantitativ ausgerichtete Wirkungsforschung hinaus und erlauben damit einen ersten Blick in das Innere der „black box“. Dabei handelt es sich in erster Linie um Analysen, die den Fokus auf die Interaktion zwischen Fachkraft und Arbeitssuchenden legen und als Zugang neben qualitativen Interviews das Instrument der Beobachtung des Vermittlungsprozesses wählen.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Zur Wirkungsforschung nach § 55 SGB II zusammenfassend Koch et al. 2009. Eine weitergehende wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der Evaluation der Experimentierklausel findet sich beispielsweise bei Niekant & Rudolph 2007 und Oertel et al. 2009.

<sup>11</sup> Zur Untersuchung von „Aktivierungsdienstleistungen“ in Belgien Oriane 2005. Magnin (2005) analysiert die Praxis aktivierender Arbeitsmarktpolitik am Beispiel regionaler Arbeitsvermittlungszentren (RAV) für die Schweiz und stellt im Hinblick auf die Leitformel „Fördern und Fordern“ fest: „Dasselbe scheint auch für die Reform der Arbeitslosenversicherung in der Schweiz Gültigkeit zu



Die folgenden Ausführungen sollen einen Überblick über die wichtigsten Ergebnisse dieser Studien liefern, wobei zu bemerken ist, dass dies lediglich in selektiver Form geschehen kann und im Hinblick auf die Einordnung der vorliegenden Arbeit erfolgt.

Bereits vor der Einführung des Fallmanagements im Rahmen des SGB II, sammelten einige Kommunen erste Erfahrungen mit diesem Instrument durch eine experimentelle Implementation in der Sozialhilfe.<sup>12</sup> Eine grundlegende Untersuchung zur organisatorischen Ausgestaltung des Case Managements vor der Reform der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik kombinierte dabei die quantitative Befragung aller deutschen Sozialhilfeträger mit einer qualitativen Analyse von vier ausgewählten Standorten (Kolbe & Reis 2005a).<sup>13</sup> Im Jahr 2003/2004 gaben zwar fast alle Kommunen an, zumindest in Teilelementen mit Case Management zu arbeiten, jedoch ließ sich die Etablierung des Konzepts als Ganzes nur bei einer Minderheit der Sozialhilfeträger beobachten (Abbildung 1).

Typ	Kurzbeschreibung	Anzahl der Kommunen	Prozent
Typ 1	Einzelne Bestandteile des Case Managements realisiert bzw. Case Management in der „Probe-phase“	84	55,3
Typ 2	Kontinuierlicher Fallbezug ohne Angebotssteuerung	16	11,5
Typ 3	Kontinuierlicher Fallbezug mit Elementen von Angebotssteuerung	37	24,3
Typ 4	Fall- und Feldbezogenes Case Management mit Angebotssteuerung	15	9,9

Abbildung 3: Typen der Implementation von Case Management 2003/2004 (nach Reis & Kolbe 2005a: 99)

Eine Erklärung für diesen geringen Anteil ist dabei sicherlich die für die Träger unsichere Situation vor Inkrafttreten des SGB II. Da zu diesem Zeitpunkt weder klar war,

---

besitzen, welcher die Vorstellung zugrunde liegt, Fehlverhalten lasse sich mittels einer repressiven Sanktionspolitik unterbinden. Dadurch muss in der Vollzugspraxis vereinbart werden, was sich im Grunde nicht vereinbaren lässt: Beratung und Kontrolle“ (324).

<sup>12</sup> Beispiele für empirische Studien, die die Sozialhilfepraxis zum Gegenstand haben sind Hansbauer 1996, Harrach et al. 2000 und Bartelheimer et al. 2003. Zusammenfassend zum Umbau der Sozialhilfe Leisering & Hilker 2001.

<sup>13</sup> Wird der Begriff „Case Management“ verwendet, so geschieht dies in Anlehnung an die Darstellungen von Kolbe & Reis und in Abgrenzung zur Anwendung des Konzepts als „Fallmanagement“ im Rahmen des SGB II. Grundsätzlich werden diese Begrifflichkeiten in der Literatur zwar synonym verwendet, dennoch ist ersterer eher der Sozialarbeit zuzuordnen, während die Bezeichnung „Fallmanagement“ vorwiegend in Bezug auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende verwendet wird. Vgl. hierzu die genauere Bestimmung von Fallmanagement in Abschnitt 2.2.2.

welche Auswirkungen das neue Gesetz auf die Organisationen haben würde, noch welche Zukunft diesem einzelfallbezogenen Ansatz einzuräumen war, wurden die bestehenden Experimente nicht weiter ausgebaut oder sogar Ruhen gelassen (Reis & Kolbe 2005b: 3).<sup>14</sup> Die Auswertung der qualitativen Daten auf der Grundlage von Interviews und Beobachtungen in vier Kommunen zeigte zudem, dass „das Politikziel des SGB II, durch gezielte Investitionen die Integration [...] erwerbsfähiger Sozialhilfeempfängerinnen und –empfänger in das Erwerbsleben zu bewerkstelligen, vorweg genommen wurde“ (ebd.: 4). Die Verfolgung dieses Ziels und die Ausgestaltung des Case Managements war dabei in den einzelnen Kommunen recht unterschiedlich. Was seine Ausgestaltungsform in vier Typen anbelangt, die sich im Wesentlichen darin unterscheiden, in wie weit Case Management auch auf der Systemebene, d.h. der Steuerung von Angeboten und Maßnahmen (vgl. Abschnitt 2.2.1), stattfindet, so stellen Kolbe und Reis (2008: 7) in ihrer Folgeuntersuchung eine hohe Pfadabhängigkeit der beiden ursprünglichen Organisationen (Sozialhilfeverwaltung einerseits und Arbeitsverwaltung andererseits) fest: „In den ARGEn geht es darum, welche der beteiligten Partner, welche der ‚bewährten Strukturen‘ beibehalten darf und welche aufgegeben werden müssen“. Diese „umkämpfte Pfadabhängigkeit“ wird schlussendlich als Grund dafür gesehen, warum Fallmanagement in weiten Teilen marginalisiert und nur eingeschränkt eingesetzt wird (ebd.: 9).

Im Gegensatz zu diesem Vergleich kommunaler Handlungskonzepte verfolgen andere Studien zur Betreuung von Arbeitsuchenden in der Grundsicherung das Ziel, Handlungs- und Deutungsmuster der beteiligten Akteure zu identifizieren. Ein Ansatz besteht dabei darin, die Fallbearbeitung, also die Interaktion zwischen Fachkraft und Kunde, genau zu beobachten und die Beteiligten im Anschluss daran bezüglich ihrer eigenen Wahrnehmung zu befragen (Baethge-Kinsky et al 2006).<sup>15</sup> Indem Fallbearbeitung als neuartige Dienstleistung begriffen wird, werden von

---

<sup>14</sup> Eine vergleichbare Situation ergibt sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20.12.2007. Demnach wurde das Modell der Arbeitsgemeinschaften zur gemeinsamen Betreuung durch die Arbeitsagenturen und den Landkreisen bzw. kreisfreien Städten für verfassungswidrig erklärt und dem Gesetzgeber der Auftrag erteilt bis 2010 eine Neuregelung zu erarbeiten. Ausführlich hierzu Mempel 2008.

<sup>15</sup> Das Autorenteam spricht in diesem Zusammenhang von „Fallbearbeitung“ und nicht von Fallmanagement, da es einen weiter gefassten und empirisch offenen Beobachtungsgegenstand zugrunde legt und damit „alle fallbezogenen Leistungsprozesse bei den SGB-II-Trägern“ einbeziehen will (Baethge-Kinsky et al. 2007: 71).

Baethge-Kinsky und Kollegen sieben zentrale Probleme identifiziert, welche die Qualität dieser Dienstleistung bestimmen:

- (1) Die Kontaktdichte zwischen Fallmanager und Klient;
- (2) der Konflikt zwischen dem Anspruch der individuellen Betreuung und der aus hohen Fallzahlen resultierenden Standardisierung (vgl. Kapitel 3);
- (3) die Asymmetrie der Beziehung aufgrund der anvisierten Aktivierung des Hilfesuchenden und der damit verbundenen Sanktionsgewalt;
- (4) die Arbeitsteilung zwischen den fallbeteiligten Fachkräften;
- (5) der unsichere rechtliche Rahmen und der damit verbundene Ermessensspielraum der Fachkräfte;
- (6) die Unklarheit bezüglich der Bedarfsgemeinschaften (Baethge-Kinsky et al. 2007: 72ff.).

Einen ähnlichen Ansatz wählen Ludwig-Mayerhofer und sein Forschungsteam (2009: 10) und gehen dabei neben einer Analyse der praktischen Umsetzung der neuen Arbeitsmarktpolitik in der Arbeitsverwaltung vor allem der Frage nach, wie diese sowohl von arbeitslosen Hilfesuchenden selbst als auch von den Fachkräften wahrgenommen wird und auf welche Weise beide Seiten hiermit umgehen. Neben den Bedingungen unter denen die Akteure handeln, liegt die Betonung damit auf den Wahrnehmungs- und Deutungsmuster der Beteiligten. Die Auswertung der gegenseitigen Erwartungen und Anforderungen im Rahmen des Leistungsprozesses führt zu dem Schluss, dass die Aktivierungspraxis der Arbeitsvermittler

„tendenziell (nicht zuletzt mentale) Abwärtsmobilität erzeugt, bestehende Ungleichheiten zwischen den Arbeitslosen eher noch verstärkt, und dass sie schließlich durch Einkleidung ihres herrschaftlichen Charakters in ökonomische Rationalität, aber auch durch Willkür, die sich auf Ebene der Organisation wie einzelner Fachkräfte zeigen lässt, deautonomisierend wirken kann“ (ebd.: 11f.).

In der Bilanz zeichnen die bisherigen Untersuchungen mehrheitlich doch ein recht düsteres Bild vom Fallmanagement, das intentional als „Kernelement“ der Beschäftigungsförderung angelegt ist. Die Forschungen zeigen nicht nur Defizite in der unmittelbaren Interaktion zwischen Fachkraft und Hilfesuchenden, sondern auch in den organisatorischen Rahmenbedingungen, die diese bestimmen. Hierbei fällt

allerdings auf, das der organisatorische Rahmen, der die Arbeit der Fachkräfte grundlegend bestimmt, in der Forschung bisher eher vernachlässigt wurde.

Vor diesem Hintergrund lässt sich das Ziel der vorliegenden Arbeit in zweierlei Richtung formulieren. Im Hinblick darauf, dass seit den Untersuchungszeiträumen der angeführten Studien „in einigen Fällen bereits gravierende Anpassungsleistungen in den Organisationen stattgefunden [haben]“ (Kolbe & Reis 2008: 75), soll ein Einblick in die Umsetzungspraxis des beschäftigungsorientierten Fallmanagements im Jahre 2008 und damit drei Jahre nach seiner Einführung erfolgen. Es ist davon auszugehen, dass ein großer Teil der gravierenden organisatorische Hindernisse und Probleme als Folge der Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe mittlerweile überwunden sein sollten und im Gegensatz zur temporeichen Anfangsphase „Alltag“ in die Kooperation zwischen den Agenturen für Arbeit und den Kommunen eingekehrt ist. Allerdings ist aufgrund von grundlegenden Problemlinien andererseits nicht davon auszugehen, dass die Implementation des Fallmanagement-Ansatzes gegenwärtig bereits abgeschlossen ist und sich seine Anwendung in den ARGEn reibungslos vollzieht. Aufgrund dessen liegt ein zweiter Anspruch darin, die organisatorische Struktur eines Grundsicherungsträgers daraufhin zu untersuchen, inwieweit die Arbeit des Fallmanagers durch bestimmte Regelungen eingeschränkt oder auch erleichtert wird. Hierbei soll die Frage im Mittelpunkt stehen: Inwieweit prägen die organisatorischen Bedingungen die Arbeit der Fachkräfte in den Jobcentern und welche Auswirkungen hat dies auf die Umsetzung des Fallmanagements?

#### **2.4 Fazit: Fallmanagement als Untersuchungsgegenstand**

Im Rahmen der Hartz-IV-Reform wurde die Aktivierung als zentrales Prinzip der Leistungsgewährung eingeführt. Die Gewährung von Leistungen wurde somit an die Bereitschaft des Hilfesuchenden geknüpft die angebotenen Hilfen anzunehmen und sich aktiv in den Integrationsprozess einzubringen. Mit dem beschäftigungsorientierten Fallmanagement wurde dabei ein Betreuungsinstrument eingeführt, das aufgrund der fehlenden gesetzlichen Regelung mit unterschiedlichen Ausgestaltungsformen einhergeht: Die Betreuung erfolgt in Arbeitsteilung zu spezialisierten

Dritten und teilweise auch zu Sachbearbeitung und Arbeitsvermittlung. Die vielfältigen Organisationsvarianten innerhalb der Arbeitsgemeinschaften verbindet jedoch, dass die Unterstützung durch einen Fallmanager sich stets durch seinen Prozesscharakter auszeichnet. Innerhalb des Phasenprozesses, der vom Fallzugang und Assessment über die Hilfeplanung bis hin zum Controlling verläuft, ist der Fallmanager neben der individuellen Betreuung auch für die Steuerung der Hilfeleistungen verantwortlich.

„Die Zuwendung zu den ‚arbeitsmarktfernen‘ Klienten seitens der Arbeitsvermittler wird gesetzlich [...] ein größerer Raum als vor der Reform zugesprochen- und auch zur Durchsetzung der Arbeitsmarktpolitik benötigt. Die Arbeitsvermittler erhielten also mehr Vorgaben und zugleich zu deren Umsetzung mehr Handlungsspielräume“ (Behrend & Ludwig-Mayerhofer 2008: 54).

Während eine Reihe von Untersuchungen gezeigt haben, wie diese Handlungsspielräume faktisch ausgefüllt werden, ist es das Ziel der vorliegenden Arbeit, das organisatorische Setting zu analysieren, in dem beschäftigungsorientiertes Fallmanagement stattfindet. Trotz der recht unterschiedlichen Umsetzungsformen des Fallmanagements in den ARGEen, lässt sich doch feststellen, dass die Betreuung zwischen einer möglichst individuellen Ausrichtung und den vorgegeben organisatorischen Rahmenbedingungen stattfindet. Wie sich dieses Spannungsfeld im Detail gestaltet, soll nun im folgenden Kapitel einer theoretischen Betrachtung unterzogen werden.

### **3 Zwischen Dienstleistungsorientierung und Standardisierung**

Die Hartz-Reform hat durch die radikale Veränderung der sozialen Sicherung (Eichhorst et al. 2008b: 21) auch den institutionellen Rahmen, in dem die Beratung, Vermittlung und Betreuung von Arbeitsuchenden stattfindet grundlegend neu definiert (Bartelheimer 2008: 11). Durch die Zusammenführung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einer neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende hat sich auf der lokalen Ebene ein Wandel vollzogen, der – mit der Ausnahmen von wenigen kommunalen Trägern – zur Ausbildung von Arbeitsgemeinschaften geführt hat, in denen die Agenturen für Arbeit zusammen mit den Kommunen die Trägerschaft übernehmen (vgl. Abschnitt 2.1). Kennzeichnend für die Grundsicherung ist dabei, dass das

„SGB II als regulierende Norm [...] aus Aktivierungs- und Fürsorgeelementen [besteht], wobei sich eine deutliche Dominanz der Aktivierung ausmachen lässt“ (Lugwig-Mayerhofer & Promberger 2008: 8). Das Fallmanagement als Betreuungsinstrument wurde dabei als Kernelement eingesetzt, da es „eben Menschen [gibt], die nicht aus dem Stand aktiviert werden können, sondern beraten und betreut werden müssen“ (ebd.). Grundlegend bei dieser Betreuung von Personen, die sich in einer problematischen sozialen Lage befinden, ist ein Hilfeprozess, der durch einen Fallmanager gesteuert und dem jeweils individuellen Bedarf angepasst werden muss.

Im Folgenden soll erörtert werden, inwieweit das Fallmanagement dabei in einem Spannungsfeld zwischen dem Auftrag der Individualisierung und den organisatorischen Bedingungen einer Arbeitsverwaltung stattfindet. Das grundsätzliche Problem besteht dabei darin, die Arbeitsverwaltung, die zunächst einmal ein „Massengeschäft“ darstellt, so zu organisieren, dass eine individuelle Arbeitsweise möglich ist. Um diese Annahme theoretisch zu entfalten, wird das Spannungsfeld zunächst aus dienstleistungstheoretischer Perspektive betrachtet, um dieser dann die Elemente eines bürokratischen Verwaltungsapparates gegenüberzustellen (3.1). Dieses Vorgehen ergibt sich dabei daraus, dass die Arbeitsmarktgesetze als „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ konzipiert sind und deshalb mit spezifischen organisatorischen Bedingungen für die Fallmanagement-Arbeit im Rahmen der öffentlichen Arbeitsverwaltung verbunden sind.

Im Anschluss daran folgt in einem zweiten Schritt die Spezifikation dieses Spannungsgefüges als Dilemma (3.2). In Anlehnung an Berger und Offe (1984) und vor dem Hintergrund des von der Arbeitsverwaltung ausgehenden Standardisierungsdrucks soll hierbei herausgearbeitet werden, dass die Konstruktion des Fallmanagements als Dienstleistung zur Aktivierung und möglichst individuellen Unterstützung der Hilfebedürftigen auf einen Handlungsspielraum der Fachkräfte angewiesen ist, der im Konflikt mit den Grundprinzipien einer bürokratischen Verwaltung steht. Darauf aufbauend soll dann abschließend eine Arbeitshypothese entwickelt werden, in der die Bedeutung der organisatorischen Struktur für dieses Dilemma zugrunde gelegt wird (3.3).

Die folgende organisationstheoretische Analyse des Fallmanagement-Konzepts in der Grundsicherung für Arbeitssuchende vollzieht sich somit in drei

Schritten, die - in Bezug zueinander gesetzt - dazu beitragen sollen, das organisatorische Setting, in dem Fallmanagement stattfindet genauer zu erfassen.

### **3.1 Moderne Dienstleistung oder bürokratische Verwaltung?**

Als Ausgangspunkt dient hierbei die Vorgabe durch den Gesetzgeber, der die Grundsicherung als „Moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt“ angelegt hat. Doch was zeichnet eine solche soziale Dienstleistung aus? Und vor allem, welche Konsequenzen hat dies für die Arbeit der Fachkräfte und die Lage ihrer „Kunden“ im Rahmen des Fallmanagements? Um sich diesen Fragen anzunähern, soll zunächst eine dienstleistungstheoretische Betrachtung erfolgen, bei der einerseits die Beziehung zwischen Fachkraft und Hilfesuchenden näher bestimmt und andererseits deutlich wird, welche spezifischen Anforderungen an das organisatorische Setting hiermit verbunden sind (3.1). Danach soll dann die Arbeitsverwaltung im Weberischen Sinne als Bürokratie begriffen werden (3.2). Indem dabei die wesentlichen Kennzeichen dieser formal-rationalen Verwaltungsform als Idealtypus skizziert und die damit verbundene Bedeutung von Rationalisierungsprozessen deutlich wird, soll die Grundlage geschaffen werden, um Fallmanagement in einem Spannungsfeld zwischen einer auf Individualisierung basierender Dienstleistungsorientierung und einer sich auf Rationalisierungsprozessen ergebenden Regelerorientierung zu erfassen.

#### **3.1.1 Fallmanagement als Dienstleistung**

Was die besondere Qualität von Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ausmacht, ist auch vier Jahre nach der Einführung der „Modernen Dienstleistungen“ noch völlig unklar (Baethge-Kinsky et al. 2007: 6). Die vom Gesetzgeber vorgegebene Konzeption der Arbeitsverwaltung als Dienstleister, die durch die Umbenennung in eine „Arbeitsagentur“ plakativ zum Ausdruck gebracht wurde, legt nahe, die Überlegungen zur Dienstleistungsproduktion auf arbeitsmarktnahe soziale Dienstleistungen zu übertragen, um sich der Problematik auf diese Weise anzunähern.

In Zentrum personenbezogener Dienstleistungen steht die Kooperation zwischen Produzent und Kunde. Da sich „der Kunde oder Klient [...] – aktiv oder passiv

– am Produktionsprozess beteiligen“ muss, lässt sich diese Kooperation am ehesten als „Ko-Produktion“ begreifen (Badura & Gross 1976: 69). Der „Nachfrager“ nimmt somit die entscheidende Rolle des „Koproduzenten“ ein; ohne seine Mitwirkung kann die Dienstleistung nicht erbracht werden (Kolbe & Reis 2005a: 53). Da die Dienstleistung also nur zustande kommt, wenn Dienstleistungsgeber und Dienstleistungsnehmer sich an ihrer Produktion beteiligen, gehen Dunkel und Wehrich (2003: 762) hierbei von einem „Leistungsversprechen“ aus, dass die Form eines „unvollständigen Vertrages“ hat; die Beteiligten müssen sich zwangsläufig darüber verständigen, was Gegenstand und Ziel der Leistung sein soll (Bartelheimer 2005: 64).

Ein weiteres Kennzeichen der personenbezogenen Dienstleistungen ist das „*Uno-actu-Prinzip*“: Im Prozess der Leistung fallen ihre Produktion und ihr Konsum zeitlich und örtlich zusammen (Häußermann & Siebel 1995: 141).<sup>16</sup> Dies ist auch der Grund, warum die Qualität der Dienstleistung im Wesentlichen von der persönlichen Beziehung und der konkreten Interaktion zwischen Leistungsanbieter und Kunde abhängt:

„Das Aufeinandertreffen von Produzent und Kunde im Gespräch, im Umgang in der Face-to-Face-Beziehung, weckt schlagartig Ebenen der zwischenmenschlichen Beziehung, die in der industriellen Sachgüterproduktion, mit getrennter Produktion und Konsumation verschwinden mussten: Unmittelbarkeit, gegenseitige Rücksichtnahme, Leiblichkeit und Gefühle, aber auch wechselseitige Kontrolle“ (Badura & Gross 1976: 69f.).

Dovifat (2006: 319) geht hierbei noch einen Schritt weiter, indem sie davon ausgeht, dass der Beratende lediglich die Voraussetzungen dafür schafft, dass die hilfebedürftige Person die Veränderung ihrer Situation und Haltung selbst herbeiführt. Nach dieser Annahme erbringt dabei nicht der eigentliche Anbieter die Leistung, sondern der Kunde „in sich“: „Die Leistungen des sozialen Dienstleisters werden zu

---

<sup>16</sup> Baumol (1972) unterscheidet im Hinblick darauf Tätigkeitsbereiche danach, ob Produktivitätszuwächse mit Hilfe der Technik möglich sind oder nicht. Dienstleistungen unterliegen für ihn aufgrund des „*Uno-actu-Prinzips*“ der „Kostenkrankheit“ (cost-disease). Demnach sind Dienstleistungen sowohl arbeitsintensiv als auch rationalisierungsresistent: Da der Leistungserbringer auf die Anwesenheit und Mitwirkung des Dienstleistungsempfängers angewiesen ist, kann die „Produktionsleistung“ nur in sehr eingeschränktem Maße gesteigert werden. Erhöhen sich dabei allerdings die Löhne im Dienstleistungssektor ebenso wie Industrielöhne, so steigen auf der anderen Seite die Kosten des Leistungsanbieters überproportional.



einem ‚Produktionsmittel‘, dessen sich der Klient zur ‚Produktion‘ der angestrebten Selbstveränderung bedient“ (ebd.).

Unabhängig davon, wie weit die Rolle des Kunden in der Dienstleistungsbeziehung gefasst wird, ist (sofern sich die Beteiligten mehrmals begegnen) zur Erbringung einer personenbezogenen Dienstleistung als Grundlage ein „Arbeitsbündnis“ zwischen den Beteiligten notwendig. Das Arbeitsbündnis fasst nach Steinert (1998: 58) alle Regeln zusammen, die vom „organisatorischen, institutionellen und sonst gesellschaftlichen Rahmen der Interaktion und von den Beteiligten vorgegeben, vorausgesetzt und ausgehandelt werden“. Eine Besonderheit dieses Arbeitsbündnisses besteht dabei darin, dass der Adressat der Leistung, in unserem Fall der hilfebedürftige Arbeitslose, zwar als Kunde begriffen werden soll, für die Leistung allerdings nicht selbst bezahlt (Baethge-Kinsky et al. 2007:10).<sup>17</sup> Die Kosten werden von einem Träger übernommen, der im Gegenzug, „dem Aushandlungsprozess seine Regeln setzt“ (ebd.).<sup>18</sup> Der Leistungsprozess findet somit in einem *Dreiecksverhältnis* zwischen Kostenträger, Leistungsträger und Adressat statt (Bartelheimer 2005: 65):

---

<sup>17</sup> Diese Tatsache kann auch Ausgangspunkt dafür sein, den Kundenbegriff kritisch zu beleuchten. So geht beispielsweise Goel (2002: 47) davon aus, dass sich der Respekt vor den Kunden in der Privatwirtschaft nicht nach der Person selbst, sondern nach deren Zahlungsfähigkeit richtet, womit eine Verwendung dieses Begriffs im Rahmen sozialer Dienstleistungen eher unangemessen wäre. Einen etwas anderen Bezugspunkt hat im Gegensatz dazu Oevermann (2000: 58), wenn er dafür plädiert, den Empfänger sozialer Dienstleistungen auch weiterhin als Klienten zu betrachten, „weil er sich in einer von ihm selbst nicht mehr eigenständig lösbaren Krise [befindet], und alles andere als ein Kunde [ist], der am Markt etwas tauschen möchte.“ Zur kritischen Auseinandersetzung mit dem Kundenbegriff im Zusammenhang mit der zunehmenden Dienstleistungsorientierung sozialer Dienste siehe außerdem Oevermann 2000: 74f., Harrach et al 2000: 7f., Göckler 2009: 15f. und Kutscher (2009): 6ff. Ausführlich zum Kunden in der Dienstleistungsbeziehung auch Jacobson & Voswinkel (2005).

<sup>18</sup> Im ALG-II-Bereich wird die Kostenträgerschaft von den Agenturen für Arbeit und Kommunen gemeinsam übernommen. Während die Arbeitsagenturen die Regel- und Eingliederungsleistungen tragen, ist die Kommune für die Kosten der Unterkunft und Heizung und flankierender Leistungen verantwortlich.

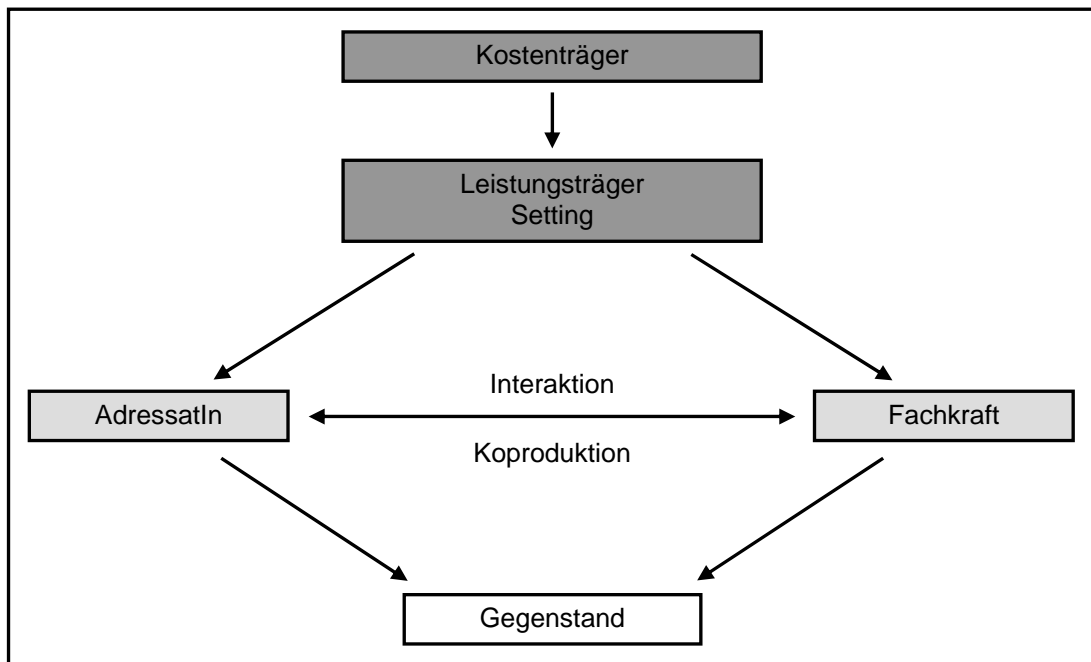


Abbildung 4: Allgemeines Modell personengebundener sozialer Dienstleistungen (Entnommen aus: Baethge-Kinsky 2007: 11).

Beim Fallmanagement handelt es sich zum einen um eine „personalisierte Aufgabe“, die „sich konkret in der [...] Auseinandersetzung zwischen den persönlichen Ansprechpartnern und den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“ vollzieht (Göckler 2006: 41). Zum anderen, und dies macht Abbildung 4 deutlich, findet Fallmanagement als soziale Dienstleistung aber nicht ausschließlich zwischen dem Fallmanager, als Fachkraft des Leistungsträgers, und Hilfesuchendem statt, sondern wird auch durch den Kostenträger bestimmt. Dadurch, dass der Hilfesuchende die Kosten der Dienstleistung nicht selbst trägt - wäre er dazu in der Lage müsste er die Leistung nicht in Anspruch nehmen (Oevermann 2000: 58) - treten an die Stelle einer Regulierung durch die Kunden-Markt-Beziehung rechtliche Vorgaben und Verfahren (Bartelheimer 2005: 65).

Das Resümee dieser dienstleistungstheoretischen Betrachtungen ist in Anlehnung an Kaufmann (1973: 96ff.), dass arbeitsmarktnahe soziale Dienstleistungen im Gegensatz zu den generalisierenden Leistungen der Sozialpolitik, die „unter Absehung von persönlichen Umständen aufgrund formaler Regeln ‚bürokratisch‘ organisier[t]“ (Olk 2008: 288) werden können, ein individualisierendes Vorgehen erfordern. Bezieht man diese Überlegung nun auf das in der Grundsicherung vorgesehene Fallmanagement, das qua Gesetz als soziale Dienstleistung erbracht werden soll,

so wird auch hier die Erforderlichkeit eines individualisierenden Vorgehens deutlich. Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement kann nicht anders als individualisierend erfolgen, da es als personenbezogene Dienstleistung auf der Koproduktion zwischen Fachkraft und Hilfesuchenden aufbaut und diese nur zustande kommen kann, wenn in Form einer Kooperation und im Hinblick auf die individuelle Lage des einzelnen Hilfesuchenden der Gegenstand der Leistung von den Beteiligten bestimmt wird. Somit können wir bis hierher festhalten: Das auf den individuellen Einzelfall ausgerichtete Handeln des Fallmanagers ergibt sich aus der gesetzlich vorgeschriebenen Dienstleistungsorientierung des Betreuungsansatzes.

### **3.1.2 Die Arbeitsverwaltung als Bürokratie**

Die Einführung der „Modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ ist mit dem Versprechen verbunden, die Arbeitsmarktpolitik vor Ort im Sinne einer Dienstleistung umzusetzen und berührt damit „zwei alte Diskurslinien sozialstaatlicher Reformstrategie“: Einerseits die Ansicht, dass der Sozialstaat eine mangelnde Dienstleistungsorientierung aufweist und andererseits die Kritik an der Bürokratisierung der sozialen Sicherung (Bartelheimer 2005: 56). Was das Fallmanagement als Dienstleistung kennzeichnet, wurde zuvor erörtert, nun gilt es zu berücksichtigen, dass „im Erbringungskontext der öffentlichen Verwaltung [...] Dienstleistungen unter spezifisch[en] [...] Bedingungen produziert [werden], die deren Form und Qualität in entscheidender Weise prägen“ (Kolbe & Reis 2005a: 56). Begreifen wir den Rahmen, in dem sich Fallmanagement als personenbezogene Dienstleistung vollzieht, als öffentliche Verwaltung, so ist es sinnvoll, die Gestalt der Bürokratie näher zu betrachten. Für unsere Analyse des organisatorischen Settings soll diese mit Bezug auf Weber jedoch nur auszugsweise erfasst werden, um dabei vor allem das Element der Rationalisierung weitergehend fruchtbar zu machen.

Für Weber (1972: 126) ist die Bürokratie die reinste Form legaler Herrschaft, wobei sie ihre „Eigenart [...] umso vollkommener [entwickelt], je mehr sie sich entmenschlicht, [...] je vollkommener ihr die Ausschaltung von Liebe, Haß und aller rein persönlichen, überhaupt aller irrationalen, dem Kalkül sich entziehenden Empfindungselemente aus der Erledigung der Amtsgeschäfte gelingt“ (ebd.: 563). Die

spezifische *Struktur der Bürokratie* lässt sich dabei durch folgende Merkmale kennzeichnen (Preisendörfer 2005: 100f.):<sup>19</sup>

1. Das Grundgerüst der bürokratischen Organisation ist ein Gefüge aus *Positionen und Stellen*, das unabhängig von Personen verfasst ist. Diese Loslösung von den Stelleninhabern und ihre damit implizierte Ersetzbarkeit verleiht der Organisation Dauerhaftigkeit.
2. Jede Stelle ist mit festen *Amtkompetenzen* ausgestattet und in eine feste *Amtshierarchie* eingebunden.
3. Die Berechenbarkeit und Vorhersagbarkeit einer Bürokratie ergibt sich aus der *Regelgebundenheit* und *Unpersönlichkeit* der Amtsführung. Regeln und Vorschriften bestimmen die Entscheidungen und sind „ein Garant für formale Rationalität“.
4. Die Kontrolle der Regelgebundenheit erfolgt über die schriftliche Dokumentation aller verwaltungstechnischen Abläufe (*Aktenmäßigkeit*).
5. Eine Bürokratie ist auf *qualifiziertes* und *loyales Fachpersonal* angewiesen, das die Regelgebundenheit und Unpersönlichkeit gewährleistet und damit für einen möglichst reibungslosen Ablauf sorgt.

Im engen Zusammenhang mit der Herausbildung formaler Organisation sieht Weber den Prozess der Standardisierung. Dieser Prozess ist dabei das Ergebnis von Ordnung und Systematisierung: „Eine unübersichtliche, chaotische Gruppe von Einheiten mit prinzipiell unendlich vielen Verbindungen untereinander, wird geordnet nach Kriterien, die von Menschen gesetzt werden“ (Kaesler 2003, S.198). Diese Organisation nach Effizienz wird auf drei Ebenen verortet: Der Ebene der Weltbilder und Glaubenssysteme, der Ebene der praktischen Lebensführung und der Ebene der Institutionen (Kieser 2002: 42). Auf Letzterer bedeutet Standardisierung als Teil eines umfassenderen Rationalisierungsbegriffes, dass die Probleme der natürlichen und sozialen Welt durch Wissenschaft, Technik und Organisation beherrschbar und berechenbar werden und als Ergebnis dieses Prozesses ist die Bürokratie anzusehen

---

<sup>19</sup> Hier wird sich auf die Auflistung von Preisendörfer bezogen, wobei dieser darauf verweist, dass Weber selbst keine Aufstellung der konstitutiven Elemente einer Bürokratie liefert, sondern seine Ausführungen in unterschiedlichen Untergliederungen darlegt und dies wiederum zu unterschiedlicher Wiedergabe bei den Weber-Interpreten führt (2005: 99; vgl. Weber 1972: 122ff., 551ff., 559ff.).

(ebd.). Diese ist als formal-rationale Herrschaftsform anderen Verwaltungsformen überlegen, da sie sich aufgrund von „Präzision, Schnelligkeit, Eindeutigkeit“ wie eine Maschine verhält und damit die *effizienteste* Arbeitsweise ermöglicht (Weber 1972: 562).

Andererseits hat die Rationalisierung auf der Ebene der Institutionen auch ein „stahlhartes Gehäuse der Hörigkeit“ geschaffen, das selbstverantwortliches Handeln nahezu undenkbar macht. Indem den Verwaltungsmitarbeitern die Freiheit genommen wird, selbst Entscheidungen zu treffen, werden ihre individuellen Handlungsspielräume eingeengt und die Interessen des Individuums bleiben unberücksichtigt (Kieser 2002: 58).

### 3.2 Das Dilemma der Rationalisierung

Hegner (1978) identifiziert bei seiner Analyse des Verhältnisses von „Bürgern und Verwaltung“ Spannungen und Konflikte, die zum einen „daraus resultieren, dass Individuen als [...] Kunden [...] im Rahmen formal organisierter Handlungssysteme kooperieren oder mit behördlichen Kooperationssystemen in Kontakt treten müssen, um bestimmte Bedürfnisse befriedigen zu können“ (Hegner 1978: 146). Auf der anderen Seite beruhen sie aber auch auf der Notwendigkeit diese Kunden durch eine Reduktion von Persönlichkeitsbestandteilen „*handhabbar*“ zu machen, um eine „programmgemäße Kooperation“ überhaupt gewährleisten zu können (ebd.: 147f.). Nimmt man Hegners Feststellung als Ausgangspunkt der Analyse des Fallmanagements in der Grundsicherung und setzt es in Bezug zu den vorherigen Ausführungen zur Dienstleistungsorientierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung, so lässt sich feststellen, dass der Gesetzgeber selbst auf diese Konfliktlinie keinerlei Bezug nimmt. Lediglich im Rahmenkonzept zum beschäftigungsorientierten Fallmanagement findet sich im Hinblick auf die Kundendifferenzierung folgender, wenn auch kurzer Hinweis:

„Individuelle Problemlagen sind nur begrenzt standardisierbar [...]. Es bedarf auch immer der Freiheit der Fachkräfte anders entscheiden zu können, wenn sich aus der individuellen Fallbehandlung eine anderweitige Zuordnung als arbeitsmarktintegrativ günstiger herausstellt [...]“ (BA 2004: 14).

Die Basis für unsere Betrachtung des Spannungsfeldes soll nun das von Berger und Offe (1984: 272ff.) analysierte Rationalisierungsdilemma der Angestelltenarbeit bilden, dessen Grundlage die Unterscheidung zwischen Produktions- und Dienstleistungsarbeit und deren spezifischen *Rationalisierungsstilen* bilden.<sup>20</sup> Während erstere vom Grunde her auf eine *Effizienzsteigerung* ausgerichtet ist, zeichnet sich die Dienstleistungsarbeit durch ihre „Gewährleistungsfunktion“ aus, die zunächst auf dem Rationalisierungsstil der *Effektivität* beruht.<sup>21</sup> Indem Berger und Offe aber diese „Entmischung“ von Produktions- und Dienstleistungsarbeit für die weitere Betrachtung aufheben, werden beide Zweckbestimmungen, sowohl Gewährleistung als auch Effizienz, untrennbar vom Produktionsprozess.

Entscheidend ist für die Autoren, dass die Erbringung der Dienstleistung prinzipiell von Unsicherheit in Form von „Risiken, Störungen [...] [und] Unregelmäßigkeiten“ bedroht ist und sie daher in erster Linie darauf ausgerichtet ist, den Produktionsprozess wirksam zu schützen und damit eine erfolgreiche Ausführung zu gewährleisten. Da Unregelmäßigkeiten als „Überschreitung eines vorgestellten und angestrebten ‚optimalen‘ Ablaufs“ im Vorfeld des Produktionsprozesses jedoch unbekannt sind und das Produkt der Dienstleistung nicht wie in der Industriearbeit auf Vorrat hergestellt werden kann, wird *Unsicherheit* als grundlegendes Problem von Dienstleistungsarbeit definiert. Um dieser Unsicherheit adäquat begegnen zu können und damit gleichzeitig der Gewährleistungsfunktion nachzukommen, ist es notwendig, „Reserve-Kapazitäten“ aufzubauen.<sup>22</sup> Indem dabei effektivitätsorientierte Leistungskapazitäten (in personeller und sachlicher Form) als Reserve angelegt werden, kann es jedoch gleichzeitig keine vollständige Standardisierung der Dienstleistungsproduktion rein nach Effizienzkriterien geben. Da aufgrund der Unsi-

---

<sup>20</sup> Da für Berger und Offe Angestellte ausschließlich Dienstleistungsarbeiter darstellen, werden diese explizit von Beamten abgegrenzt. Die Überlegungen der Autoren können dennoch in diesem Kontext nutzbar gemacht werden: Die Fallmanager sind zwar wie Beamte auch in der bürokratischen Verwaltung tätig, allerdings kann davon ausgegangen werden, dass zum damaligen Zeitpunkt noch nicht abzusehen war, wie durchdringend die Dienstleistungslogik auch in diesem Bereich übernommen werden würde (Berger & Offe 1984: 271f.; vgl. Abschnitt 3.3.1).

<sup>21</sup> Eine effiziente Organisation ist hier charakterisiert durch Regelmäßigkeit, Standardisierung, Stetigkeit, Berechenbarkeit und Kontrollierbarkeit, die eine möglichst Kosten sparende Ausführung der Tätigkeit ermöglichen (ebd.: 273).

<sup>22</sup> Ohne auf ihre Spezifikation näher einzugehen, sei darauf verwiesen, dass Berger und Offe unter Reserve-Kapazitäten neben Zeitreserven und Qualifikationsreserven auch die Überproduktion subsumieren (ebd.: 276).

cherheit im Vorhinein nicht zu bestimmen ist, zu welchem Zeitpunkt und in welcher Form die Sicherheitsreserven einzusetzen sind, muss ihr Abruf je nach Situation flexibel möglich sein und daher ist es „strategisch durchaus rational, den Angestellten eine gewisse Handlungsautonomie [...] zuzugestehen“ (ebd.: 277). Das Dilemma besteht nun darin, dass diese notwendige *Autonomie* einzelfallbezogen entscheiden zu können auf der anderen Seite sowohl aus Kostengründen als auch im Hinblick auf die Kontrolle der Mitarbeiter effizient gestaltet werden muss und damit nur eingeschränkt zugelassen werden kann, was sich wiederum negativ auf die Sicherstellung der Dienstleistungsproduktion unter Effektivitätsgesichtspunkten auswirkt.

Dieses Spannungsgefüge lässt sich auf der Grundlage der im vorherigen Abschnitt getroffenen Annahmen in ähnlicher Weise auf das beschäftigungsorientierte Fallmanagement in der Grundsicherung übertragen: Je strikter dem dienstleistungsorientierten Auftrag der umfassenden Aktivierung eines jeden Hilfeempfängers (als individualisierendes Vorgehen) nachgekommen wird, desto höher ist das Arbeitsaufkommen der Arbeitsverwaltung und desto höher ist der Standardisierungsdruck. Betrachten wir dazu in einer Zusammenstellung nochmals die Gründe, warum ein individualisiertes Vorgehen im Rahmen des Fallmanagements notwendig ist:

1. Zunächst ist hier die im SGB II vorgesehene Umsetzung als soziale Dienstleistung zu nennen. Die hierzu notwendige Koproduktion zwischen Fachkraft und Hilfebedürftigen ist nur möglich, wenn in der persönlichen Interaktion, der Gegenstand der Intervention bestimmt und daraufhin ein Arbeitsbündnis geschaffen werden kann (vgl. Abschnitt 3.3.1). Wie herausgearbeitet wurde, ist demnach das Fallmanagement zur Individualisierung verpflichtet, weil es aufgrund der Gesetzeskonzeption dienstleistungsorientiert zu erfolgen hat.
2. Hinzu kommt das übergeordnete Aktivierungsparadigma der Arbeitsmarktpolitik (vgl. Abschnitt 2.1). Indem der Aktivierungsauftrag auf die Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit ausgerichtet ist, verlangt er den individuellen Aktivierungsbedarf eines jeden Hilfeempfängers zu ermitteln.

3. Dieser gesetzliche Anspruch der Aktivierung ist außerdem direkt mit dem Ziel der Integration in Beschäftigung verknüpft. Hierbei sehen sich die Fallmanager in weiten Teilen allerdings mit einem Kundenstamm konfrontiert, dessen Langzeitarbeitslosigkeit auch mit sozialen Problemen einhergeht; diese arbeitsmarktferne Klientel bedarf in vielen Fällen zunächst einer sozialen Integration (vgl. Abschnitt 2.2). Die grundsätzliche Herausforderung eines beschäftigungsorientierten Fallmanagements ist somit letztendlich eine Verbesserung der persönlichen Beschäftigungsfähigkeit durch die Erarbeitung und Umsetzung eines individuell zugeschnittenen und passgenauen Hilfeplans, der die im Einzelfall angezeigten Instrumente und notwendigen Maßnahmen festlegt.

Die Ausdehnung des Individualisierungs-Motivs auf diese drei Dimensionen verschärft das Problem und schafft einen besonderen *Standardisierungsdruck*: Die zu bewältigenden Fallzahlen steigen in dem Maße, wie es gelingt die Arbeitssuchenden in regelmäßigen Kontakten zu aktivieren und individuell zu betreuen. Zwar ist der Grundsicherungsträger nicht in dem Maße, wie es Berger und Offe schildern, mit einer Senkung der Kosten konfrontiert - immerhin ist die öffentliche Arbeitsverwaltung nicht auf die Erwirtschaftung eines Gewinns ausgerichtet (Mayntz 1985: 126 ff.) -, aber eine Standardisierung nach formalen Regeln ist notwendig, um eine systematische Versorgung und Unterstützung aller Hilfesuchenden überhaupt zu gewährleisten. Es geht hierbei darum einen Weg zu finden, wie die „Masse“ an Kunden im Hinblick auf gesetzliche Zielvorgaben auf einem gewissen Qualitätsniveau mit der Leistung Fallmanagement „bedient“ werden kann.<sup>23</sup> Mit den Worten von Lipsky (1980: xii) ausgedrückt: „Ideally, and by training, street-level bureaucrats respond to the individual needs or characteristics of the people they serve or con-

---

<sup>23</sup> Im Mai 2009 lag die Anzahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bei 4.928.882, was einem Anteil von 9,1 Prozent der Bevölkerung (zwischen 15 und 65 Jahren) entspricht (BA 2009: 15). Göckler (2007:4) vertritt hierbei die Auffassung, dass im Sinne einer spezialisierten Betreuung der marktfernen Betreuungsgruppe (welche nach der Kundendifferenzierung die Betreuungsstufen drei und vier umfasst; vgl. Abschnitt 2.2.2), etwa die Hälfte der insgesamt in der Grundsicherung betreuten Personen einem Fallmanager zugewiesen werden *müsste*; dies entspräche nach der aktuellen Statistik einer Zahl von etwa 2,5 Millionen ALG-II-Empfängern.



front. In practice, they must deal with clients on a mass basis, since work requirements prohibit individualized service.”<sup>24</sup>

Gundtoft und Holtgrewe (2000) gehen in ähnlicher Form von einem Flexibilitätsdilemma an der *Grenzstelle* von Organisationen aus, das zur Verdeutlichung des aufgezeigten Konflikts herangezogen werden kann, weil es eine Erweiterung des Rationalisierungsdilemmas von Offe und Berger darstellt.<sup>25</sup> Mit systemtheoretischem Bezug auf Luhmann (1964) und Tacke (1997) werden hierbei Grenzstellen in das Zentrum der Analyse gestellt und als spezialisierte Positionen aufgefasst, die sich an der Grenze zwischen Organisationen und Umwelt herausbilden (Holtgrewe & Gundtoft 2000: 2). Die Organisation befindet sich dabei stets im Dilemma zwischen Stabilität und Flexibilität, da sie einerseits die von der Umwelt ausgehende Unsicherheit durch Ordnung und Regelungen stabilisieren muss und andererseits ihre „Fähigkeit, auf veränderte Anforderungen zu reagieren“ beibehalten sollten (ebd.). Das Handeln an der Grenzstelle ist dabei nur begrenzt standardisierbar, da die Grenzstellen auf gewisse Handlungsspielräume angewiesen sind, um wiederum die völlige Wirkung der Regeln und Routinen zu gewährleisten (ebd.: 3). Für die Organisationsgrenzstellen bedeutet dies, dass sie die „Widersprüchlichkeit der Systemrationalität“ von Öffnung und Schließung in sich aufnehmen (Tacke 1997: 17). Eine Übertragung dieses erweiterten Ansatzes auf das aufgezeigte Dilemma des beschäftigungsorientierten Fallmanagements geht dabei mit einer stärkeren Fokussierung auf die Position des Fallmanagers im Leistungsprozess einher. Begreift man die Fallmanager als Arbeiter an der Grenzstelle, als die handelnde Instanz zwischen Grundsicherungsträger und Arbeitslosen, wird das Dilemma in gewisser Weise auf sie verlagert. Der Konflikt zwischen Dienstleistungsorientierung und Standardisierung wird in Form „ambivalenter Ansprüche an die Grenzstellenarbeit herangetragen“ (Holtgrewe 2002: 4) und damit muss auf dieser Ebene der Fallmanager einen Weg finden, wie er die auf individuelle Unterstützung ausgerichtete Dienstleis-

---

<sup>24</sup> Da für Lipsky „street-level-bureaucraties“ Behörden und Dienste sind „whose workers interact with and have wide discretion over the dispensation of benefits or the allocation of public sanctions“, kann diese Annahme auch zur Verdeutlichung des Dilemmas des Fallmanagements herangezogen werden (Lipsky 1980: xi).

<sup>25</sup> Holtgrewe konstruiert dieses Dilemma ausführlich am Beispiel von Call-Centern. Siehe hierzu exemplarisch auch Holtgrewe & Kerst 2002, Kerst & Holtgrewe 2003.

tungsorientierung unter der Bedingung der Standardisierung im Betreuungsprozess wahren kann.

Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten: Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement als soziale Dienstleistung findet im Rahmen der öffentlichen, grundsätzlich bürokratisch organisierten Arbeitsverwaltung in einem Spannungsfeld statt, welches dadurch gekennzeichnet ist, „dass im Angestelltenbereich (und nur dort) jede Effizienzsteigerung an einer Stelle durch das Zugeständnis kontrollärmerer und weniger standardisierter Arbeitsbedingungen an anderer Stelle kompensiert werden muss“ (Berger & Offe 1984: 281).<sup>26</sup> Begreift man dies als ein Dilemma zwischen Dienstleistungsorientierung und Standardisierung, so stellt sich die Frage, inwieweit das organisatorische Setting in den Arbeitsgemeinschaften diesem Rechnung trägt und wie es in Anbetracht der hohen Fallzahlen und dem dabei notwendigen individualisierten Vorgehen trotzdem gelingen kann, den gesetzlichen Aktivierungsauftrag von marktfernen Hilfebedürftigen in der Grundsicherung zu erfüllen.

### **3.3 Die organisatorische Strukturierung von Handlungsspielräumen**

Überträgt man den Grundgedanken der Arbeit von Berger und Offe auf die Organisation der Arbeitsgemeinschaften als Träger der Grundsicherung, dann ist diese von zwei unterschiedlichen Strategien geprägt: Effizienz im Sinne von Standardisierung und Effektivität in Form der Gewährung von Autonomie der Fachkräfte darüber, wie im Einzelfall zu entscheiden ist. Verschärft wird dieser Konflikt auf der Ebene des Fallmanagements dadurch, dass es zum einen in die Grundprinzipien einer bürokratischen Verwaltung eingebettet ist, zum anderen aber durch die spezifische Konzeption der Arbeitsverwaltung als Dienstleister zur Individualisierung des Leistungsprozesses verpflichtet ist. Auf dieser Grundlage wurde der Konflikt hier als Dilemma zwischen Dienstleistungsorientierung und regelorientierter Standardisierung weiterentwickelt. Da sich dieses Dilemma nicht auflösen, „sondern nur organisationell [...] bearbeiten“ lässt (Gundtoft & Holtgrewe 2000: 2), ist die Arbeit des Fallmanagers an der Grenzstelle der Organisation dadurch bestimmt, inwieweit ihm das

---

<sup>26</sup> Ähnlich auch das „Strukturdilemma der Sozialverwaltung“, das Oevermann (2000) bei der Untersuchung der Sozialverwaltung unter dem Aspekt der Professionalisierungsbedürftigkeit aufzeigt.

organisatorische Arrangement eine individuelle Bearbeitung der multiplen Probleme seiner Klienten erlaubt. Es geht hierbei also um die Frage, in welchem Maße die organisatorische Grundstruktur die für das Fallmanagement notwendigen Handlungsspielräume einräumt. Die organisatorische Grundstruktur ist dabei von den Regeln geprägt, „die mehr oder weniger präzise die Objekt-, Organisations- und Kommunikationsaufgaben der Organisationsmitglieder zum Ausdruck bringen“ (Laux & Liermann 2005: 279) und schafft damit den Rahmen für die Aktivitäten der Fallmanager. Dadurch, dass das Dilemma damit im Feld der organisatorischen Struktur verortet wird, lässt sich für die empirische Betrachtung folgende Hypothese formulieren:

*Für die Entwicklung eines Fallmanagementansatzes gilt: Der für das beschäftigungsorientierte Fallmanagement vorgegebene organisatorische Rahmen muss dem Dilemma zwischen Dienstleistungsorientierung einerseits und Standardisierung andererseits Rechnung tragen und den damit verbundenen Herausforderungen begegnen.*

Dahinter steht die Annahme, dass das organisatorische Setting aus institutionellen Vorgaben und Standards die Arbeit des Fallmanagers grundlegend bestimmt und die vorgestellten Handlungsprobleme verschärfen oder auch erleichtern kann. Dabei gilt hier die Vermutung: Will die öffentliche Verwaltung im Rahmen der Grundsicherung dienstleistungsorientiert arbeiten, muss sie für das Fallmanagement einen „organisatorischen Rahmen schaffen, der eine ‚klientenzentrierte‘, gering standardisierte Arbeitsweise und die Aushandlung eines individuellen ‚Arbeitsbündnisses‘“ erlaubt (Bartelheimer 2008: 19). Die Organisation muss den Fachkräften dementsprechend die Flexibilität einräumen, und dies im Einklang mit der gesetzlichen Zielsetzung, auf die individuellen Bedarfe ihrer „Kunden“ zu reagieren und die notwendigen Leistungen einzelfallangemessen bereitzustellen (Reis 2007: 184f.). Auf der anderen Seite und dies insbesondere im Hinblick auf die Grundsicherung als Teil eines bürokratischen Apparates mit enormem Arbeitsaufkommen, ist das Fallmanagement auch auf standardisierend wirkende Prozesse angewiesen. Um dennoch einen effektiven Fallmanagementansatz in der Grundsicherung entwickeln zu können, muss das organisatorische Setting diese beide Spannungslinien berücksichtigen und zu einer Austarierung des Dilemmas beitragen.

### **3.4 Fazit: Fallmanagement zwischen Dienstleistungsorientierung und Standardisierung**

Im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen ist ein Rationalisierungsschub festzustellen, der darauf angelegt ist, die Kundenorientierung einerseits und die Qualität der Leistung andererseits zu steigern (Oevermann 2000: 57f.). Durch die Leistungsprozesse der Grundsicherung ist dabei ein neuer Typ sozialer Dienstleistungen entstanden (Bartelheimer 2005: 60), der sich vor allem dadurch kennzeichnet, dass der Konsument der Dienstleistung gleichzeitig Ko-Produzent im Prozess ihrer Erbringung ist. Damit wird das Ergebnis der Dienstleistung ganz wesentlich durch die Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit bestimmt: „Input und Kooperation/Nicht-Kooperation von Seiten des Konsumenten beeinflussen die Qualität der Gesamtleistung, bzw. sie wird überhaupt erst eine Leistung durch die Zusammenarbeit“ (Oppen 1995: 22).

Es wurde dabei gezeigt, dass das Fallmanagement nicht ohne weiteres in eine strikt an Regeln ausgerichtete Organisationsstruktur integriert werden kann. Im Sinne einer Dienstleistungsorientierung der Betreuung und Unterstützung von Arbeitslosen in der Grundsicherung ist dabei die notwendige Gewährung von Handlungsspielräumen, die zunächst in einer idealen bürokratischen Verwaltung nicht vorgesehen sind, nicht als „Indiz für ein Rationalitätsdefizit [...], sondern eben [als] Ausdruck einer dienstleistungsspezifischen Rationalität“ (Berger & Offe 1984: 285) zu werten. Das Fallmanagement ist eben nicht zu den gänzlich standardisierbaren Dienstleistungen zu zählen, da diese sowohl auf der Ebene der Diagnostik als auch der Intervention, die „Erfassung der je einzigartigen Charakteristik und Prägnanz der Fallstruktur der jeweiligen Klienten erfordern“ (Oevermann 2000: 59). Das beschäftigungsorientierte Fallmanagement als eine soziale Dienstleistung verstanden, die „individualisierende[n] Leistungen bei komplexen Notlagen“ (Kaufmann 1973: 98) produziert, trotzdem aber aufgrund des gewaltigen Arbeitsaufkommens auf eine effiziente Organisationsweise und damit auf verwaltungsinterne Standardisierungsprozesse angewiesen ist, ist daher in einem Dilemma zwischen Dienstleistungsorientierung und Regelorientierung zu verorten.

Vor diesem Hintergrund wurde die Annahme getroffen, dass die organisatorisch vorgegebenen Setting-Bedingungen der Grundsicherung diese erforderliche Entscheidungsfreiheit der Fachkräfte fallangemessen Handeln zu können, berücksichtigen müssen und dabei gleichzeitig die erforderliche Standardisierung zu berücksichtigen haben. Das Ziel der folgenden empirischen Analyse ist damit, die organisatorischen Bedingungen zu bestimmen, die das Fallmanagement als Dienstleistungsarbeit prägen.

#### **4 Fallmanagement in der kommunalen Umsetzung**

Beim beschäftigungsorientierten Fallmanagement handelt es sich um eine soziale Dienstleistung, die einen persönlichen Zugang zum Hilfeempfänger voraussetzt, und damit nur „begrenzt formalisierbar oder standardisierbar ist“ (Behrend et al. 2006: 5). Zum anderen muss diese Dienstleistung aber im Rahmen einer bürokratischen Verwaltung für eine ungeheure Masse an Hilfebedürftigen erbracht werden. Indem Fallmanagement in der Grundsicherung sich damit in einem Dilemma zwischen Dienstleistungsorientierung und Standardisierung befindet, wurde die Annahme formuliert, dass die Fachkräfte im Fallmanagement für die Bearbeitung der vielfältigen Problemlagen von Langzeitarbeitslosen auf ein organisatorisches Setting angewiesen sind, das trotz der Möglichkeiten zur Standardisierung gewisse Handlungsspielraum einräumt.

Wie Abbildung 5 verdeutlicht, ist der Gegenstand der Analyse damit nicht die Ebene des eigentlichen Leistungsprozesses, bei der Fallmanager und Kunde miteinander interagieren, sondern der organisatorische Rahmen, dessen Setting die Bedingungen für die Erbringung der Leistung vorgibt. Da sich hierbei sicherlich eine ganze Reihe von Bedingungen auf die Arbeit der Fallmanager auswirken, die nicht alle uneingeschränkt zugänglich sind, und auch nicht im Rahmen dieser Arbeit berücksichtigt werden können, soll sich in der vorliegenden Untersuchung auf vier besonders prägnante beschränkt werden: Die Konzepte des Betreuungsschlüssels, der Kontaktdichte und der Betreuungsstufen sowie der Einsatz sozialintegrativer Leistungen.

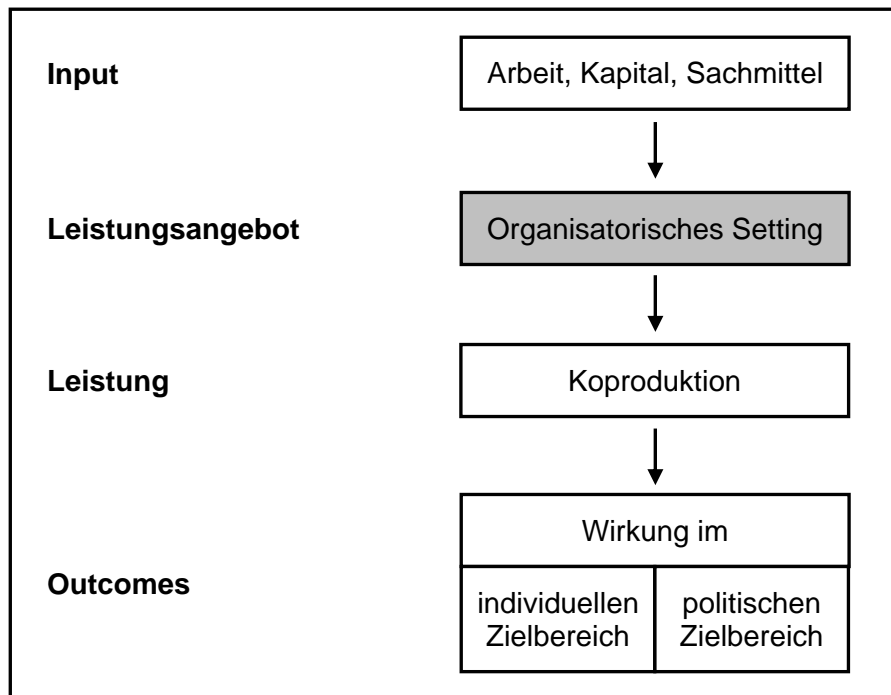


Abbildung 5: Der Produktionsprozess sozialer Dienstleistungen (Eigene Darstellung in Anlehnung an Kolbe & Reis 2008: 58)

Sie dienen dabei als Indikatoren, um durch ihre Analyse Rückschlüsse auf die Hypothese zu ermöglichen. Die ersten drei Indikatoren wurden ausgewählt, weil es sich bei ihnen um Kennziffern handelt, zu denen die Bundesagentur für Arbeit Mindeststandards in Form von konkreten Zielwerten vorgibt. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass diese Instrumente das organisatorische Setting des Fallmanagements in besonderer Weise prägen. Im Gegensatz zu diesen auf Standardisierung ausgelegten Setting-Bedingungen legt der Indikator „Einsatz von sozialintegrativen Leistungen“ eher eine Dienstleistungsorientierung innerhalb der Grundsicherung nahe. Da es sich hierbei um Leistungen handelt, die flankierend zu den Regelleistungen des SGB II eingesetzt werden und auf schwerwiegende soziale Problemlagen ausgerichtet sind, stellen sie für den Fallmanager eines der zentralen Hilfelinstrumente dar. Die Analyse dieser Setting-Bedingungen als Indikatoren für die zwei Seiten des aufgezeigten Dilemmas soll dabei im Hinblick darauf erfolgen, in welcher Form sie sich auf die Fallmanagement-Arbeit auswirken und den Handlungsspielraum der Fachkräfte bestimmen.

Die Darstellung der Ergebnisse dieser empirischen Analyse ist dabei so aufgebaut, dass zunächst die methodische Vorgehensweise sowohl bei der Gewinnung

der Daten als auch bei deren Auswertung beschrieben wird (4.1). Im Anschluss daran erfolgt die Darstellung der grundsätzlichen Struktur der untersuchten Arbeitsgemeinschaft und dies im Hinblick auf die für das Fallmanagement relevanten Aspekte. In einem ersten Schritt soll zu diesem Zweck der Aufbau der untersuchten ARGE näher betrachtet werden (4.2). Hierbei wird der Fokus vor allem auf den Bewertungen der zentralen Akteure liegen, um hiermit auf das grundlegende Leitbild der Grundsicherungsarbeit schließen zu können. Diese Vorgehensweise ist notwendig, um die anschließende Herausarbeitung der Bedeutung der Setting-Bedingungen verstehen zu können (4.3). Die Umsetzung des Fallmanagements in der ARGE und die Konstruktion des organisatorischen Rahmens ist nicht nur von gesetzlichen Vorgaben abhängig, sondern in besonderer Weise auch davon, was die lokalen Akteure unter Grundsicherungsarbeit verstehen und welche Ziele sie hiermit verfolgen.

#### **4.1 Methodologie**

Als Datengrundlage dient die qualitative Untersuchung eines Standorts im Rahmen des von der Europäischen Kommission geförderten Projekts „Resources, rights and capabilities: in search of social foundations for Europe (CAPRIGHT)“. In der Form eines europaweiten Forschungsverbundes wird über den Zeitraum von 2007 bis 2011 die Bedeutung der lokalen Ebene für die Beschäftigungsentwicklung untersucht (Heidenreich & Kaedler 2007). Der deutsche Beitrag analysiert dabei im Besonderen die lokalen Kooperationsprozesse, die sich aus der Reform der Arbeitsmarktpolitik ergeben und die Wirkung der Gründung von Arbeitsgemeinschaften auf die Konzeptionalisierung von Beschäftigungsstrategien (Künzel 2008: 5). Im Zeitraum von März bis Oktober 2008 wurden dabei vier ausgewählte Standorte qualitativ in Form von Fallstudien untersucht. Diese Vorgehensweise ergibt sich daraus, dass ein solches qualitatives Design die Erfassung von subjektiv gemeintem Sinn ermöglicht und damit auch das „Verstehen“ der komplexen Zusammenhänge im Bereich von integrierten Beschäftigungsstrategien erlaubt (Flick et al. 2004: 13f.). Zudem führt die Offenheit des Ansatzes dazu, auch neue und möglicherweise unerwartete Informationen und Wahrnehmungsmuster in der Analyse zu erfassen

(Lamnek 1995: 22 f.). Bei diesem eher explorativen Vorgehen wurden qualitative Interviews durchgeführt, um damit die Bedeutungsmuster der lokalen Akteure ermitteln zu können (ebd.: 348). Konkret kam hierbei eine halbstandardisierte Interviewtechnik zur Befragung von Experten zur Anwendung, die durch einen Leitfaden gestützt wurde.<sup>27</sup> Dieser Leitfaden stellte dabei weniger einen festen Fragekatalog dar, als vielmehr eine Stütze für den Interviewer, um die Berücksichtigung aller im Voraus für relevant befundenen Aspekte auch innerhalb des Gespräches sicherzustellen. Er wurde dabei so konzipiert, dass ein Bezug zu folgenden sechs Bereichen vollzogen werden konnte:

- Das arbeitsmarktpolitische Programm,
- der Bereich der Zielvereinbarungen und des Controllings,
- der Aufbau der Arbeitsgemeinschaft,
- das Personal der Arbeitsgemeinschaft,
- die Wahrnehmung der Aufgaben und
- die grundsätzliche Bewertung der Reform.

Das Leitfadeninterview bietet dem Forscher dabei die Möglichkeit – sofern der Leitfaden flexibel und der Situation angemessen gehandhabt wird – dem Gesprächspartner genügend Raum für eigenständiges Erzählverhalten einzuräumen, ohne dabei auf die notwendige Strukturierung im Hinblick auf den Forschungsgegenstand zu verzichten:

„Zum einen strukturieren konzeptionelle Überlegungen das Feld, zum anderen bleibt durch das Erzählprinzip die Bedeutungsstrukturierung durch die Forschungssubjekte erhalten. Deduktion und Induktion gehen Hand in Hand“ (Liebold & Trinczek 2002: 42).

Die Befragung der wichtigsten Akteure der lokalen Steuerungsebene als Experten ermöglicht dabei einen mittelbaren Zugriff auf ihren Wissensbestand bzw. ihren Wissensvorsprung im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand (ebd.: 35f.); sie selbst können als „'Kristallisationspunkte' praktischen Insiderwissens“ betrachtet werden (Bogner & Menz 2005: 7).

---

<sup>27</sup> Der Leitfaden findet sich im Anhang.



Die Aufzeichnung der Interviews erfolgte mithilfe eines digitalen Aufnahmege­r­ätes, wobei diese anschließend transkribiert wurden.<sup>28</sup> Die Verschriftlichung er­folgte dabei vollständig und wörtlich (unverständliche Stellen wurden entsprechend gekennzeichnet), ohne dass die Prosodie erfasst wurde.

Der grundlegende qualitative Ansatz der Untersuchung der vier Standorte stellt die Fallstudie dar. Eine Fallstudie ist nach Gerring (2004: 342) „an intensive study of a single unit for the purpose of understanding a larger class of (similar) units“. Es geht dabei also vor allem darum, „ein ganzheitliches und damit realisti­sches Bild der sozialen Welt zu zeichnen“ (Lamnek 2005: 299). Für die vorliegenden Untersuchungen wurde im Hinblick auf die Forschungsfrage eine der Fallstudien ausgewählt. Die Entscheidung darüber, wurde zum einen unter dem rein pragmati­schen Gesichtspunkt getroffen, dass bei der Untersuchung des beschäftigungsorien­tierten Fallmanagements in der Grundsicherung dieses Instrument in der ARGE grundsätzlich implementiert sein muss. Zum anderen ergaben sich aus dem entwi­ckelten theoretischen Rahmen zwei Annahmen:

1. Erfasst man Fallmanagement als Instrument zur individuellen Betreuung von Personen in schwierigen sozialen Problemlagen, so ist es vorteilhaft, wenn sich die untersuchte Arbeitsgemeinschaft in einer Region mit entwe­der einem besonders hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen befindet. Dieser Umstand legt die Vermutung nahe, dass Langzeitarbeitslosigkeit in Kombi­nation mit Vermittlungshemmnissen ein zentrales Thema der Grundsiche­rungsarbeit ist.
2. Zum anderen und im Zusammenhang hiermit ist aufgrund der Annahme, dass Fallmanagement in einem Spannungsfeld von Dienstleistungsorientie­rung und Standardisierung stattfindet, die Untersuchung eines Grundsiche­rungsträgers notwendig, bei dem beide Aspekte in ausgeprägter Form ver­treten sind. Nur wenn beide Orientierungen in ausreichendem Maße beo­bachtet werden können, kann auch eine Aussage darüber möglich werden, wie diese auf die Arbeit des Fallmanagements wirken. Als Indikator für Dienstleistungsorientierung wurde aufgrund der aufgezeigten Notwendig-

---

<sup>28</sup> Die einzelnen Transkripte sind ebenfalls im Anhang beigelegt.

keit einer individuellen Ausrichtung die Betonung von sozialpolitischen Zielen im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik gewertet. Im Gegensatz dazu wurde von einem gewissen Maß an Standardisierung oder Regelerorientierung ausgegangen, wenn die ARGE im Hinblick auf die Zielvorgaben der Bundesagentur für Arbeit besonders erfolgreich arbeitet.<sup>29</sup>

Bei dem Standort die diese Bedingungen erfüllt, handelt es sich um eine Großstadt mit einer Einwohnerzahl um 500.000.<sup>30</sup> Da hiervon mehr als ein Drittel einen Migrationshintergrund hat, führt die Stadt seit vielen Jahren eine zielorientierte und umfangreiche Integrationspolitik durch und verfügt daher über Erfahrungen in diesem Bereich. Was den Bereich der Beschäftigung anbelangt, so liegt die Arbeitslosenquote mit etwa fünf Prozent deutlich unter dem bundesdeutschen Durchschnitt. Eine grundsätzlich soziale Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik ist dabei besonders daran abzulesen, dass bei einer Zahl von weniger als 30.000 erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im SGB-II-Bereich über 21 Millionen Euro allein für den Eingliederungstitel der ARGE eingesetzt werden. Gleichzeitig zeichnet sich die Arbeitsgemeinschaft durch eine überdurchschnittliche Effizienz aus: Es gelingt ihr durchgängig die Vorgaben der Bundesagentur für Arbeit zu erfüllen. Dieser Umstand legt die Vermutung nahe, dass am ausgewählten Standort beide Logiken, Standardisierung und Dienstleistungsorientierung, vorhanden sind und weder die eine noch die andere bevorzugt umgesetzt wird.

Die Interviews wurden dabei mit den wichtigsten Akteuren der für die ARGE relevanten Governance-Ebene geführt. Im Einzelnen sind dies die Geschäftsführung der Arbeitsgemeinschaft (hauptverantwortliche sowie stellvertretende), die Agentur für Arbeit, zwei Vertreter des Sozialministeriums des Landes, einem Vertreter des Wohlfahrtsverbandes und einem weiteren kommunalen Akteur aus der städtischen Verwaltung.

---

<sup>29</sup> Zu diesen Zielvorgaben zählen im Einzelnen „Verringerung der Hilfebedürftigkeit“, „Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit“, „Verbesserung der Eingliederung unter 25-Jährigen“, „Sicherung des Lebensunterhalts“ und „Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit bei der Leistungserbringung“

<sup>30</sup> Um die Identität der befragten Personen zu wahren wird der Name der untersuchten Stadt verschwiegen. Zur besseren Lesbarkeit wird sie bei der Darstellung der Ergebnisse als „Heigem“ bezeichnet.

Die Analyse dieser Interviews im Hinblick auf die Arbeitshypothese erfolgte in Form einer qualitativen Inhaltsanalyse in Anlehnung an Mayring (2003). In der Grundform dieser Methode wird zwischen den Zielorientierungen Zusammenfassung, Explikation und Strukturation unterschieden. Hierbei wurde im Wesentlichen die Strukturation genutzt, um „bestimmte Aspekte aus dem Material herauszufiltern, unter vorher festgelegten Ordnungskriterien einen Querschnitt durch das Material zu legen oder das Material aufgrund bestimmter Kriterien einzuschätzen“ (Mayring 2003: 58f.).

Das Vorgehen weist im Hinblick auf die Entnahme der Daten aus dem CAPRIGHT-Projekt eine Besonderheit auf. Die einzelnen Aussagen der Interviews wurden in einem ersten Schritt in ein Kategoriensystem überführt, das aus dem theoretischen Annahmen des Projektes entwickelt wurde. Hierbei wurde das Material in sofern zusammengefasst, als dass redundante, unverständliche und gänzlich unrelevante Passagen entfernt wurden. Für die vorliegende Untersuchung wurden aus den durchkategorisierten Aussagen wiederum diejenigen extrahiert, die für die Analyse des Fallmanagements von Bedeutung sind (wobei hiermit die zweite Zusammenfassung durchgeführt wurde). Die Hauptaufgabe bestand im Anschluss dann darin, hieraus ein Kategoriensystem zu entwickeln, das sowohl die inhaltliche Struktur des Materials aufnimmt als auch an den theoretischen Überlegungen ausgerichtet ist. Da das Anliegen hierbei war, zum einen nur relevante Informationen zusammenzustellen und zum anderen die wesentlichen Bewertungen der Akteure identifizieren zu können, wurden daher die Verfahren der Strukturation und Zusammenfassung ergänzend aufeinander bezogen. Obwohl die Darstellung im Hinblick auf die prägnantesten Feststellungen erfolgt, entspricht die Grundstruktur der folgenden Darstellungen dem Ergebnis dieser Vorgehensweise.<sup>31</sup> Dabei sei nochmals darauf hingewiesen, dass es sich hierbei um qualitativ gewonnene Daten handelt, die erst durch die Interpretation im Hinblick auf den theoretischen Ansatz und die grundlegende Fragestellung dieser Arbeit ihre Form erhalten haben. Daher wird auch nicht die repräsentative Feststellung von Wirkungszusammenhängen anvisiert,

---

<sup>31</sup> Sofern es keine Veränderung des Sinngehalts darstellte wurden dabei Kürzungen der Aussagen vorgenommen und diese sowie andere Abweichungen vom Ausgangsmaterial durch eckige Klammern innerhalb des Zitats kenntlich gemacht.

sondern die tiefergehende Analyse des Materials zu einem ausgewählten Fall, um dadurch die Bedeutung des organisatorischen Settings einer Arbeitsgemeinschaft für die Betreuung von arbeitsmarktfernen Kunden im Rahmen des Fallmanagements erfassen zu können. Trotzdem ist es jedoch möglich, dass grundlegende Wirkungsmechanismen der Setting-Bedingungen identifiziert werden, die vor dem Hintergrund einer theoretischen Argumentation in ähnlicher Weise auch auf andere ARGEen übertragen werden können.

## **4.2 Organisation der Arbeitsgemeinschaft**

Um das organisatorische Setting in dem Fallmanagement stattfindet, beurteilen zu können, ist es notwendig, die grundsätzliche Struktur der Arbeitsgemeinschaft am untersuchten Standort näher zu betrachten. Zu diesem Zweck soll zunächst die Organisationsstruktur der ARGE in ihren wesentlichen Zügen dargestellt (4.3.1). Der Fokus liegt hierbei auf der Illustration des grundlegenden Aufbaus sowie den wesentlichen Kennzeichen im Bereich der Steuerung und des Personals. Im darauf folgenden Abschnitt und im Anschluss daran soll dann verdeutlicht werden, wie die befragten zentralen Akteure die Zusammenlegung der Sozial- und Arbeitslosenhilfe im Allgemeinen und die Kooperation der Kommune mit der Agentur für Arbeit im Speziellen beurteilen (4.3.2). Abschließend wird dann skizziert, welches *Leitbild* der ARGE zugrunde liegt und welche spezifischen Ziele von den Beteiligten mit der Grundsicherung für Arbeitssuchende verbunden werden (4.3.3). Hierbei stehen die strategischen Zielvorstellungen der Akteure im Vordergrund, die eine Einschätzung darüber erlauben sollen, welcher Stellenwert der Bearbeitung von Langzeitarbeitslosigkeit in der untersuchten Arbeitsgemeinschaft beigemessen wird.

### **4.2.1 Organisatorischer Aufbau**

Die Trägerschaft der ARGE Heigem wird entsprechend § 44 b SGB II von der Stadt und der Agentur für Arbeit in Kooperation übernommen. Grundsätzlich besteht auf

der übergeordneten Ebene eine Dreiteilung der Aufsicht über die ARGEN (H-5: 1f.):<sup>32</sup>

- a) Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) führt die Aufsicht über die Bundesagentur für Arbeit,
- b) das Ministerium für Arbeit und Soziales des Landes übernimmt die Aufsicht über die Kommune als zweiten Träger einer ARGE und
- c) die zuständigen Landesbehörden haben die Rechtsaufsicht über die ARGE als Organisation.

Auf der Ebene der Stadtverwaltung ist die ARGE nicht dem Sozialreferat, sondern dem Wirtschaftsreferat zugeordnet. Die strategischen Leitlinien werden dabei allerdings von einer Trägerversammlung bestimmt, die aus je drei Vertretern der Arbeitsagentur und der Stadt besteht. Der Beirat spricht demgegenüber lediglich Empfehlungen aus und hat vor allem die Funktion den politischen Dialog und die übergreifende Zusammenarbeit auf lokaler Ebene zu fördern.

---

<sup>32</sup> Die hier angeführten Verweise auf die Transkripte erfolgen in der Form, dass „H-1“ für das erste geführte Interview steht und „H-7“ entsprechend für das letzte. Eine Ausnahme bilden die Angaben „H-5“ und „H-6“, hierbei handelt es sich um den Verweis auf ein Interview, das mit zwei Personen geführt wurde. Die angegebene Zahl bestimmt zudem die Seite auf der sich die entsprechende Aussage im Transkript finden lässt.

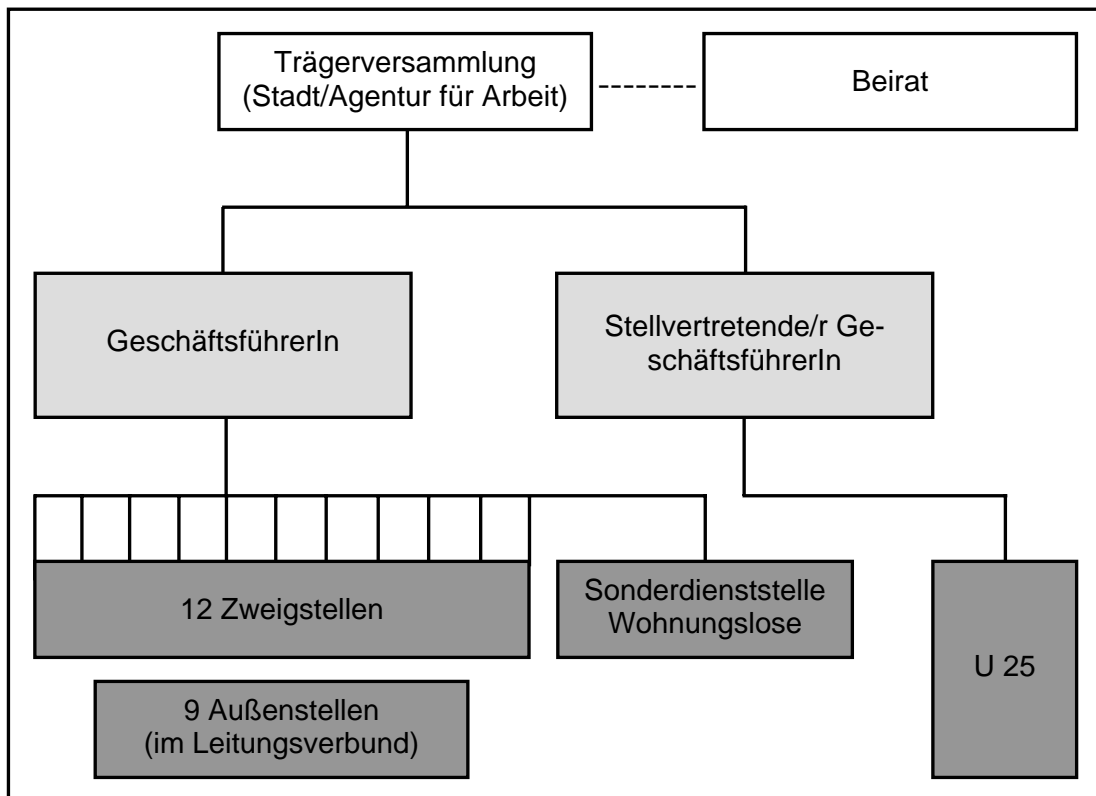


Abbildung 6: Organisatorische Grundstruktur der ARGE (eigene Darstellung)

Die Besonderheit der Organisationsstruktur der ARGE Heigem besteht darin, dass sie äußerst dezentral aufgebaut ist. Neben 12 Zweigstellen wurden neun Außenstellen, sowie eine Sonderdienststelle für Menschen ohne gesicherte Unterkunft und ein Jobcenter für die Betreuung von Menschen unter 25 Jahren eingerichtet. Diese Aufteilung hat zur Folge, dass die Zweig- und Außenstellen nicht in direktem Kontakt zur Geschäftsführung stehen (H-4: 18f.). Um die Kommunikation zwischen der Geschäftsführung und den einzelnen Zweigstellen dennoch im notwendigen Maße zu ermöglichen, wurde ein Steuerungskreis eingerichtet. Hierbei finden in unterschiedlicher Besetzung regelmäßige Treffen statt, bei denen offene Fragen in kleiner Runde erörtert werden (H-1: 17; H-2: 9). Bei diesen „Jours fixes“ wird beispielsweise diskutiert, in wie weit die einzelnen Geschäftsstellen bestimmte Projekte für ihre Kunden nutzen. Die Geschäftsführung betont allerdings, dass es hierbei keine konkreten Zielvorgaben für die einzelnen lokalen Jobcenter existieren (H-2: 9).

Die zentrale Geschäftsführung ist zwischen Kommune und Arbeitsagentur aufgeteilt, wobei letztere die stellvertretende Position besetzt, die für die Steuerung des Jobcenters „U25“ zuständig ist. Von der Kommune wird es für notwendig erach-

tet den Hauptgeschäftsführer zu stellen, um auf diese Weise die Interessen der Stadt vertreten zu wissen. Da die ARGE in Heigem allerdings wie ein „städtisches Amt geführt“ wird und aufgrund der Sonderstellung des Gemeinderates, sieht die Stadt die Geschäftsführung eher als ausführendes Organ ihrer Anliegen (H-3: 25; H-4: 35):

„(...), wobei natürlich Geschäftsführer insofern ein falscher Begriff ist, weil er kein Geschäftsführer ist, weil es ist ja keine GmbH oder ähnliches, es ist quasi ein Amtsleiter, aber der führt sozusagen nur die Maßgaben des Gemeinderates oder des Vorgesetzten Dezenten aus. Das ist in dem Fall der erste Bürgermeister der Gemeinderat, und wenn der Gemeinderat sagt, 'du machst dieses Türken-Projekt, dann macht er eben das Türken-Projekt und wenn er das Türken-Projekt nicht macht, dann würde das der Gemeinderat nicht einmal akzeptieren sozusagen, dass ein nachgeordneter Geschäftsführer hier widerspricht, sondern dann wird er eben abberufen.“ (H-4: 35f.)

Zudem hat sich die Agentur der Arbeit aufgrund der starken Position der Stadt dazu bereit erklärt, es nicht zum vorgesehenen Wechsel in der Geschäftsführung und damit des entscheidenden Stimmrechts kommen zu lassen (H-4: 36).

Bei der Gründung der ARGE wurden Mitarbeiter der Agentur für Arbeit und der Stadt zu einem Personalkörper zusammengeführt. Das zahlenmäßige Verhältnis liegt dabei (abgesehen von der Zweigstellenleitung) bei 1:2 (H-1: 5). Das zahlenmäßige Verhältnis der ARGE-Beschäftigten ist zugunsten der städtischen Mitarbeiter ausgefallen, da die kommunalen Mitarbeiter, die im Bereich Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe tätig waren, in die Jobcenter übernommen wurden (H-1: 17; H-4: 20f.). Was die Personalausstattung in den Jobcentern anbelangt, so wird diese grundsätzlich als eher mangelhaft eingeschätzt, auch wenn hervorgehoben wird, dass Heigem im Vergleich zu anderen Städten über eine gut aufgestellte Personalstruktur verfügt und eine vergleichsweise geringe Fluktuationsquote aufweist (H-1: 26; H-2: 14f.). Auch die Personalausstattung im Fallmanagement wird vor allem in Anbetracht der hohen Ansprüche an die Qualifikation der Mitarbeiter als ungenügend bewertet (H-4: 19f.).

Ein grundlegendes Problem der Personalentwicklung zeigt sich dabei in der unterschiedlichen Entgeltstruktur, der die Mitarbeiter der Stadt und Mitarbeiter der Agentur für Arbeit unterliegen. Wie der Geschäftsführer der ARGE deutlich macht,

schränkt dies zum einen die Einsatzmöglichkeiten des Personals ein und führt zum anderen zu einer gewissen Unzufriedenheit unter den Mitarbeitern: „(...) Wir haben halt eine unterschiedliche Tarifierung, und wir haben eine unterschiedliche Bezahlung von Kollegen, die exakt die gleiche Arbeit machen. Das ist möglicherweise einfach ein Problem der Motivation (...)“ (H-2: 13f.).

#### **4.2.2 Bewertung der Reform der Arbeitsmarktpolitik**

Die Idee Reform der Arbeitsmarktpolitik wird in Heigem insgesamt positiv bewertet (H-4: 37). Insbesondere die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wird als „historische Chance“ (H-1: 23f.) und „Fortschritt“ (H-2: 23) gesehen. Dies ist vor dem Hintergrund zu bewerten, dass die Stadt bereits seit etwa 50 Jahren Maßnahmen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik durchführt und daher nicht nur auf einen gewissen Erfahrungsschatz zurückgreifen kann, sondern die notwendigen Strukturen bereits in Ansätzen vor der SGB-II-Reform ausgebildet hatte (H-7: 4f.):

„(...) In [Heigem] gab es schon immer eine sehr enge Verknüpfung der Beschäftigungspolitik mit dem Sozialbereich aus einem relativ einfachen Grunde, dass nämlich die meisten dieser Beschäftigungsprojekte aus sozial ausgerichteten Projekten entstanden sind, und dies bereits zum ersten Mal im Jahre 1955/56. (...)“ (H-7: 1).

Als besonders förderlich wird dabei im Rahmen der Neuorganisation die Tatsache eingeschätzt, nun auch ehemalige Sozialhilfeempfänger erreichen zu können und diese mittels eines ausgeweiteten Förderinstrumentariums des SGB II zu betreuen (H-5: 13). Vor allem langzeitarbeitslose Personen, die in der Sozialhilfe „leistungsfähig abgearbeitet wurden“ (H-5: 14), können auf diese Weise das umfangreiche Förderinstrumentarium des SGB II in Anspruch nehmen (H-5: 19f.). Neben diesen weitergehenden Förderungsmöglichkeiten wird allerdings auch das Prinzip des „Forderns“ begrüßt, da hierdurch die Möglichkeit gegeben ist beschäftigungsfähige Personen zu aktivieren. Während ehemaligen Sozialhilfeempfängern auf diese Weise ein Zugang zum Maßnahmenkatalog des SGB II eröffnet wird, erlaubt es auch Personen, deren Beschäftigungsfähigkeit gegeben ist, zu mehr Eigenaktivität anzuregen: „(...) es ist aber auch richtig, dass man natürlich als Gegenleistung von den Betroffenen verstärkt fordert, dass sie sich damit selber auch einbringen“ (H-5: 20).



Bei der Einschätzung der bisherigen Entwicklung der ARGEn auf organisatorischer Ebene dominiert eine positive Einschätzung. Betont wird hierbei die Kooperation zwischen Kommune und Agentur für Arbeit, welche eine Weiterentwicklung ihrer Zusammenarbeit vor allem durch kontinuierliche Lernprozesse realisieren und vorantreiben (H-3: 29). Aufgrund der erfolgreichen Entwicklung und „reibungslosen“ Zusammenarbeit wird das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 20.12.2007 besonders kritisch gesehen (H-1: 24f.). Demnach wurde das Modell der Arbeitsgemeinschaften zur gemeinsamen Betreuung durch die Arbeitsagenturen und den Landkreisen bzw. kreisfreien Städten für verfassungswidrig erklärt und dem Gesetzgeber der Auftrag erteilt bis 2010 eine Neuregelung zu erarbeiten. Als grundlegend problematisch wird die ungewisse Zukunft der ARGEn vor allem deshalb gesehen, weil sie die weitere Planung und Ausgestaltung hemmt und einige Projekte (wie beispielsweise die Ausweitung der Zusammenarbeit zwischen der BA und den kommunalen Landesverbänden) „auf Eis gelegt“ worden sind, bis die Frage der Neuorganisation beantwortet ist (H-6: 4; H-5: 18f.). Trotz dieser ungeklärten Situation will man „genauso konstruktiv, wie bisher zusammenarbeiten“ (H-1: 25f.). Was den Ausblick auf die zukünftige Entwicklung der ARGEn betrifft, so wird eine weitere Zusammenarbeit zwischen Kommune und der Agentur für Arbeit grundsätzlich befürwortet (H-3: 29; H-5: 19f.). Eine zunehmende Stabilisierung dieser Kooperation kann jedoch nach Ansicht der Gesprächspartner nur gelingen, wenn eine organisatorische Umsetzungsform gefunden wird, die mit dem Grundgesetz vereinbar ist und auf deren Grundlage sich eine längerfristige Perspektive entwickeln lässt (H-6: 20f.; H-1: 25).

Trotz der eher positiven Bewertung deutet ein städtischer Vertreter auch eine grundsätzliche Spannungslinie im Bereich der doppelten Trägerschaft an. Hierbei handelt es sich in erster Linie um die aus dieser „Mischaufsicht“ entstehenden Nachteile für die Steuerung der ARGEn. Zwar wird die Zusammenführung der unterschiedlichen Kompetenzen innerhalb der Organisation in Heigem als gelungene und auch sinnvolle Entwicklung beurteilt, trotzdem hätte eine rein kommunale Trägerschaft die Entscheidungsprozesse um „viele einfacher gemacht“ (H-5: 20).

### 4.2.3 Leitbild der Arbeitsgemeinschaft

Der Grundgedanke der Grundsicherung ist in Heigem die Integration in den ersten Arbeitsmarkt (H-1: 5f.). Vor diesem Hintergrund erfolgt der Einsatz der Maßnahmen stets unter der Vorgabe, den Kunden – wenn auch erst mittel- oder langfristig realisierbar – in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln (H-3: 2). Da vor allem die Geschäftsführung der ARGE die Fortentwicklung der Beschäftigungsfähigkeit (und dies im Gegensatz zur Agentur für Arbeit) als ebenso bedeutsam einstuft, werden beispielsweise Arbeitsgelegenheiten dazu genutzt, um die Lage von Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen zu stabilisieren und damit die Perspektive auf eine Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit zu eröffnen (H-3: 3, 5; H-2: 4):

„(...), dass wir wirklich die Langzeitarbeitslosen, die jetzt eben das Pech haben, über vielerlei Einschränkungen zu verfügen, dass wir die über kurz oder lang doch in den Arbeitsmarkt bekommen oder hier anderweitig stabilisieren. (...)“ (H-3: 29)

Da Heigem im Vergleich zu anderen Regionen eine relativ geringe Arbeitslosenquote vorzuweisen hat, wird das Hauptproblem nicht in einem akuten Arbeitsplatzmangel, sondern vielmehr in den Vermittlungshemmnissen der Langzeitarbeitslosen gesehen. Diese Problemlagen sind häufig nicht durch Qualifizierungsmaßnahmen zu beseitigen (H-4: 13f.), und es geht bei diesem Personenkreis daher vielmehr um eine Stabilisierung und ein Heranführen an Beschäftigung (H-7: 2). Da als Auftrag des Arbeitsmarktprogramms die Förderung von arbeitsmarktfernen Personen verstanden wird, sprechen sich sowohl die Geschäftsführung der ARGE als auch der Vertreter der BA gegen den betriebswirtschaftlich orientierten Ansatz aus, die beschränkten Mittel eher in die Förderung der marktnahen Gruppe mit größeren Integrationschancen zu investieren (H-1: 11; H-2: 6). Als Grund hierfür wird der „soziale Auftrag“ der ARGE gesehen, der die arbeitsmarktpolitischen Bemühungen der Stadt begleitet (H-1: 11). Auch aufgrund der besonderen Situation Heigems mit einer hohen Quote an Migrant\*innen wird das Leitbild der ARGE durch den Anspruch ergänzt, auch Maßnahmen für denjenigen Personenkreis zu gestalten, der als arbeitsmarktfern einzustufen ist (H-4: 33).

Entsprechend des Anspruches einer ganzheitlichen Wahrnehmung der Probleme des Klienten wird eine eigenständige ARGE-Philosophie wahrgenommen, die

sich von der der Agentur für Arbeit unterscheidet. Als Grund hierfür wird von der Geschäftsführung vor allem die unterschiedliche Struktur des betreuten Personenkreises angeführt. Die Überführung eines Kunden aus dem ALG I-Bezug in den ALG II-Bezug wird hier als Hinweis auf eine Reihe von Vermittlungshemmnissen gesehen. Die Bearbeitung dieser Probleme mithilfe eines adäquaten Instrumentariums wird als Aufgabe der ARGE verstanden (H-7: 8):

„(...) das liegt so in der Natur der Sache, weil die Personenkreise halt doch unterschiedlich sind. Die Agentur hat eben mehr den marktgängigen Menschen und wenn es halt nach einem Jahr, nach 1 ½ Jahren nicht gelungen ist, sie zu integrieren oder eine Qualifizierungsmaßnahme oder irgendwie eine andere Maßnahme zu gestalten oder durchzuführen, dann kommen die eben zu uns. Bei uns sammeln sich eben dann die problembeladenen Menschen und diese Wahrnehmung hat allerdings auch inzwischen schon die Agentur. (...), dann wird es wohl ein Fall sein, der tatsächlich so viele Vermittlungshemmnisse hat, dass dieser Mensch, dieser Kunde dem Jobcenter doch noch länger erhalten bleibt, und man dann ganz andere Instrumente einsetzen muss(...). Also, deshalb denke ich schon trotz aller Überlegungen in Richtung Integration, das wahrgenommen wird, dass im Jobcenter nach dem SGBII doch oftmals andere Mittel und Wege beschritten und eingesetzt werden (...). Andere Philosophie, kann man schon so bezeichnen.“ (H-3: 28)

Zusammenfassend lassen sich damit drei wesentliche Kennzeichen der untersuchten ARGE festhalten. Zum einen wird die Kooperation zwischen der Kommune und der Agentur für Arbeit grundsätzlich positiv bewertet. Auch wenn dabei zunächst eine Dominanz der städtischen Seite festzustellen ist, zeigen sich beide Akteure unzufrieden mit dem Urteil des BVerfG. Zum anderen kann die Unterstützung von Personen in sozialen Problemlagen als grundlegendes Leitbild der ARGE gesehen werden. Die Grundsicherung für Arbeitssuchende ist vor allem für die Vertreter der Stadt mit einem sozialpolitischen Auftrag verbunden, der auf jene Hilfebedürftigen gerichtet ist, die nicht unmittelbar in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden können. Das dritte wesentliche Kennzeichen ist die herausragende Bedeutung der kommunalen Interessen und ihr Einfluss auf die Gestaltung des Arbeitsmarktprogramms. Die Stadt visiert im Gegensatz zur Agentur für Arbeit im Besonderen die individuelle Betreuung von arbeitsmarktfernen Hilfebedürftigen an:

„(...) die Sichtweise von der Bundesebene aus [ist] Massenarbeitslosigkeit [...], während die Sichtweise hier in [Heigem] eigentlich immer Angebote für Personen, die sich am Ende der Arbeitslosenschlange befanden, war. (...)“ (H-7: 2.)

Daher liegt die Vermutung nahe, dass sich dieser Anspruch verstärkend auf die Dienstleistungsorientierung im Rahmen des Fallmanagements auswirkt. Inwieweit dies der Fall ist, soll nun in den folgenden Abschnitt anhand der Untersuchung von ausgewählten organisatorischen Bedingungen näher untersucht werden.

### 4.3 Organisatorisches Setting des Fallmanagements

Die empirische Untersuchung beruht auf der Annahme, dass beschäftigungsorientiertes Fallmanagement in den ARGEen in einem Dilemma zwischen Dienstleistungsorientierung und Standardisierung stattfindet. Es soll dabei analysiert werden, inwieweit bestimmte organisatorische Setting-Bedingungen den für eine individuelle Betreuung notwendigen Handlungsspielraum des Fallmanagers beschränken oder erweitern. Im ersten Teil der Arbeit ist in diesem Zusammenhang allerdings deutlich geworden, dass es *das* Fallmanagement nicht gibt; das Konzept wird in den Organisationen äußerst unterschiedlich ausgestaltet. Deshalb soll in einem ersten Abschnitt zunächst dargestellt werden, in welcher Form Fallmanagement in der untersuchten ARGE umgesetzt wird (4.4.1). Da die Organisationsform am untersuchten Standort einige Besonderheiten aufweist, soll in einem nächsten Schritt dann herausgearbeitet werden, welches Verständnis von Fallmanagement dieser Umsetzung zugrunde liegt (4.4.2). Zum einen liegt der Fokus hierbei auf den Anforderungen die an ein kompetentes Fallmanagement gestellt werden und deren Bedeutung für die Arbeit der Fachkräfte. Zum anderen sollen hierbei erste Hinweise auf die Verknüpfung zwischen dem organisatorischen Rahmen und dem Ausmaß von Standardisierung und der Entscheidungsfreiheit der Fallmanager aufgezeigt werden. In diesem Zusammenhang ergibt sich dann auch die Notwendigkeit im Anschluss die Struktur des Personalbestandes der ARGE näher zu betrachten (4.4.3). Da sich hier spezifische Tendenzen bezüglich der Ausrichtung auf die individuellen Problemlagen der im Fallmanagement betreuten Kunden zeigen, bilden diese Ausführungen zusammen mit den ersten beiden Abschnitten die Basis für eine ausführlichere Auseinan-

dersetzung mit vier spezifischen organisatorischen Bedingungen und deren Auswirkungen auf die Fallmanagement-Arbeit (4.4.4).

### 4.3.1 Implementationstyp

Die Aufgabenbearbeitung der Grundsicherung ist in Heigem in die zwei Bereiche Leistungssachbearbeitung und die Arbeitsmarktintegration unterteilt (Abbildung 7). Es wird demnach zwischen Fachkräften für die Leistungsgewährung einerseits und persönlichen Ansprechpartnern, die im Bereich „Markt und Integration“ tätig sind, unterschieden (H-2: 11f.).<sup>33</sup> Für das Fallmanagement bedeutet dies, dass im Sinne eines generalisierten Ansatzes keine ausgewiesenen Fallmanager eingesetzt werden, sondern die pAps für alle Betreuten die „Fallführung“ übernehmen (H-3: 16).

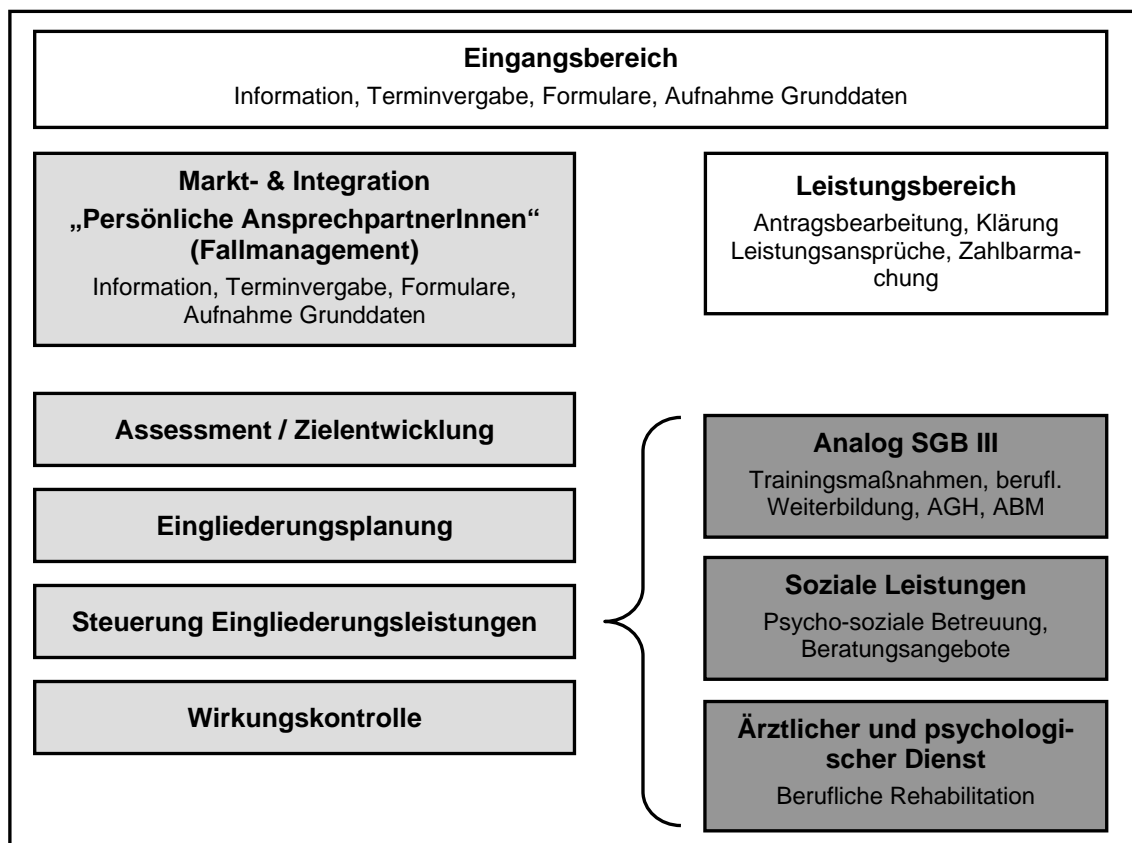


Abbildung 7: Ablaufschema des Fallmanagements am untersuchten Standort (eigene Darstellung)

<sup>33</sup> Die hier angeführten Verweise auf die Transkripte erfolgen in der Form, dass „H-1“ für das erste geführte Interview steht und „H-7“ entsprechend für das letzte. Eine Ausnahme bilden die Angaben „H-5“ und „H-6“, hierbei handelt es sich um den Verweis auf ein Interview, das mit zwei Personen geführt wurde. Die angegebene Zahl bestimmt zudem die Seite auf der sich die entsprechende Aussage im Transkript finden lässt.

Die Umsetzung erfolgt damit im Rahmen eines ganzheitlichen Ansatzes für *alle* Hilfebedürftigen und nicht nur für denjenigen Kundenkreis, der als arbeitsmarktfremd einzustufen ist (H-4: 29). Dahinter verbergen sich zwei Strategien: Zum einen sollte jede Fachkraft in der Lage sein, eine intensive Betreuung auch für Personen in schwierigen sozialen Lagen durchzuführen, zum anderen soll damit gleichzeitig jeder Kunde in Form von Fallmanagement unterstützt werden:

„[...] Wir haben nicht die Philosophie, dass ein Fallmanagementfall erst anfängt, wenn jetzt eine gewisse Anzahl von Vermittlungshemmnissen vorliegen, sondern durch die ganzheitliche Betrachtung des Kunden nehmen wir ihn im Sinne eines Fallmanagements wahr, und versuchen hier das Bestmögliche zu erreichen. Der Eine braucht viel und der Andere weniger, und das ist bei uns dann eigentlich nur eine Frage der Intensität.“ (H-3: 19)

Dementsprechend wird das Ausmaß nach dem die persönlichen Ansprechpartner nach den Prinzipien des Fallmanagements arbeiten, durch den Bedarfs des jeweiligen Kunden bestimmt (H-2: 12). Diese Vorgehensweise ist im Hinblick auf die Hypothese unter der die Untersuchung erfolgt von besonderer Bedeutung, denn diese grundlegende Ausrichtung des Fallmanagements ermöglicht den Fachkräften die eigenständige Entscheidung darüber, wie intensiv die Betreuung im Einzelfall gestaltet wird. So wird ihnen von Seiten der Geschäftsführung dieser Handlungsspielraum nicht nur eingeräumt, sondern eine derartige individuelle Einschätzung geradezu abverlangt:

„[...], wobei wir natürlich auch Fälle identifizieren, wo man sagen kann, 'da ist im Moment schlichtweg wenig zu tun', oder ich kann den Fall auch für eine bestimmte Zeit einem Dritten regelrecht überlassen. Wenn dann die Kollegen aus der Wohnungsnotfallhilfe sagen, 'also, wir müssen in drei, vier Monaten mal an ganz anderen Themen arbeiten', dann kann sich der persönliche Ansprechpartner da auch zurückziehen, kann das entsprechend vermerken und dann muss er sich den Fall halt in vier Monaten, auch die Widervorladung nehmen, aber in den vier Monaten muss er zumindest nicht methodisch mit dem Fall arbeiten. Es kann aber durchaus sein, dass er sich mit dem Fall beschäftigen muss, weil irgendwas eintritt, was für ihn halt relevant ist.“ (H-2: 12)

Indem der einzelne pAps dadurch die Freiheit genießt, fallangemessen selbst über eine Verringerung der Betreuungsintensität entscheiden zu können und dies als Ausweitung seines Ermessensspielraums zu werten ist, kann bereits an dieser Stelle eine grundsätzliche Dienstleistungsorientierung des Fallmanagements in Heigem festgestellt werden.

Im Gegenzug weist allerdings der stellvertretende Geschäftsführer (BA) darauf hin, dass auch „das eine oder andere Zugeständnis“ bezüglich einer Intensivierung der Betreuung gemacht werden muss (H-3: 20). Zwar wird das ganzheitliche Fallmanagement als grundlegende Ausrichtung der Grundsicherung in Heigem gesehen, dennoch – und dies vor allem im Vergleich zur Sozialamtspraxis - in einer eher reduzierten Form. Was den Handlungsspielraum der Fallmanager im Hinblick auf die Ausweitung der Betreuungsbemühungen im Einzelfall betrifft, so äußert der stellvertretende Geschäftsführer die Auffassung, „dass sie von ihren Vorstellungen einer ganzheitlichen Betreuung in dieser intensiven Art, wie sie es [im Sozialamt] gewöhnt waren, vielleicht Abstand nehmen müssen“ (H-3: 20).

Die Implementation des Fallmanagements zeigt sich in Heigem in der Form eines „gelebten Organisationsprinzips“ (H-2: 23f.), das zu keiner Ausweisung von expliziten Fallmanagern geführt hat. Die Aufgabe der ganzheitlichen Betreuung wird ausschließlich von persönlichen Ansprechpartnern wahrgenommen und nach den Prinzipien des Fallmanagements durchgeführt. Für die weitere Analyse ist dabei festzuhalten, dass bereits die grundsätzliche Organisationsform den Fachkräften den Handlungsspielraum einräumt, fallangemessen die Betreuungsintensität zu reduzieren (beispielsweise in Phasen, in denen der Hilfesuchende Leistungen über Dritte erhält). Im Gegensatz dazu wird vor allem für diejenigen Mitarbeiter, die aus der Sozialhilfe in die ARGE gewechselt sind, der Ermessensspielraum dahingehend verringert, dass Fallmanagement zwar als ganzheitliches Betreuungsinstrument gesehen wird, nicht aber Ausmaß wie in der sozialen Arbeit üblich praktiziert werden soll.

### 4.3.2 Verständnis von Fallmanagement

Fallmanagement ist in Heigem ein weiter gefasstes Prinzip, das auf die ganzheitliche Betreuung unter Berücksichtigung der individuellen Lage und Lebenssituation des Klienten durch den persönlichen Ansprechpartner ausgerichtet ist. Hierbei geht es nicht darum, wenige Einzelfälle gezielt zu unterstützen, sondern dem gesamten ALG-II-Kundenstamm eine möglichst angemessene Betreuung zuteil werden zu lassen (H-2: 1; H-2: 23f.). Vor allem die Geschäftsführung der ARGE sieht aufgrund dessen die Notwendigkeit, dem Fallmanagement „entsprechende Freiräume“ zu gewähren.

Im Sinne einer ganzheitlichen Betreuung spielen die sozialintegrativen Leistungen nach § 16.2 SGB in Heigem eine besondere Rolle (vgl. Abschnitt 4.4.4). Im Rahmen eines individuellen Hilfeprozesses ist es die Aufgabe des persönlichen Ansprechpartners, dem Kunden entsprechende Maßnahmen zugänglich zu machen und für ihn ein passendes Beratungsangebot auszuwählen:

„[...] Die Hilfe aus einer Hand ist im Hinblick auf die flankierenden Leistungen so gut, wie das Fallmanagement vor Ort. Wenn das Fallmanagement gut ist und die entsprechend, die flankierende Leistungen, die ja zunehmend an Bedeutung gewinnen bei der Struktur der Arbeitslosigkeit, und das gilt ja für [Heigem] ganz extrem. [...] Bei uns sind 3/4 der Langzeitarbeitslosen in der Kategorie integrationsfern und dort steht eigentlich viel mehr im Vordergrund die flankierenden Leistungen, das Heranführen überhaupt an eine Integrationsnähe und das ist eine Aufgabe des Fallmanagements und wenn das gut funktioniert und die Verzahnungen dann vor Ort auch noch ordentlich ist, dann ist es, glaube ich, erst eine nachrangige Frage, wo jetzt organisatorisch diese Beratungsstelle angesiedelt ist, ob die jetzt bei der Caritas, Diakonie oder bei der Stadt ist und ob das dann im Einzelfall übergeben ist an die ARGE oder nicht.“  
(H-5: 6f.)

Der Ausgangspunkt des Einsatzes flankierender Leistungen ist, die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit mit der Bearbeitung von sozialen Problemen zu verknüpfen. Die ganzheitliche Wahrnehmung des Klienten wird dabei in vielen Fällen als Voraussetzung gesehen, um sich einer Integration in den Arbeitsmarkt überhaupt annähern zu können. Deshalb ist das Engagement des pAps an dieser Stelle von besonderer Bedeutung: Es geht um die genaue Diagnose der vorhandenen Problematiken



und die passende Zusammenstellung der entsprechenden Maßnahmen. Da sozialintegrativ angelegte Betreuungsleistungen wie Schuldnerberatung oder Suchthilfe von spezialisierten Dritten erbracht werden, ist es also „eine Frage des einzelnen Fallmanager und des Fallmanagements“ inwieweit sich eine erfolgreiche, angemessene Maßnahmenzuweisung vollzieht (H-5: 8):

„[...] sein Job ist es einfach, die in [Heigem] vorhandenen Ressourcen für diesen Fall zu erschließen. Also, ganz Lehrbuchmäßig, das bedeutet für uns Fallmanagement, gucken was haben wir für Ressourcen in der Stadt, wer kann es am besten, wer arbeitet, wer hat die meiste Erfahrung, wer ist für diese Zielgruppe am besten geeignet und spezialisiert, und dann muss man eben gucken, dass man diese Angebote über die Eingliederungsvereinbarungen in diesem Fallverlauf mit einbindet.“ (H-2: 12)

Unter den flankierenden Leistungen wird der Schuldnerberatung in Heigem eine besondere Bedeutung beigemessen. Eine Schuldenproblematik wird als ein schwerwiegendes Vermittlungshindernis angesehen, dass es im Zuge eines erfolgreichen Fallmanagements zu bearbeiten gilt (H-2: 16f.). Aufgrund dessen wurden mit den freien Trägern Kooperationsvereinbarungen geschlossen, die eine feste Zahl von Betreuungsplätzen für die ARGE-Kunden beinhalten. Hingewiesen wird hierbei auf die Tatsache, dass sich der Erfolg einer solchen flankierenden Maßnahme nur schwer bemessen lässt, da es hier noch an einer ausreichenden Verzahnung zwischen den Trägern solcher Beratungsangebote und der ARGE fehlt (H-5: 8f.). Während in den Beratungsstellen nicht immer eindeutig ist, ob ein Hilfebedürftiger auch im Rahmen des Fallmanagements betreut wird, ist bei der Betreuung in der ARGE auf der anderen Seite nicht immer unbedingt bekannt, welche Problematik in welcher Form vorliegt. Dies führt in vielen Fällen zu Kommunikationsschwierigkeiten und einer mangelnden Abstimmung zwischen externen Fachberatungsstellen und dem Fallmanagement. Deshalb wird es als umso wichtiger eingeschätzt, dass der Fallmanager „einen Gesamtüberblick über sein Angebot hat und [...] das auch entsprechend mit dem Klient umsetzt“ (H-5: 8f.).

Neben dieser genauen Kenntnis der Trägerlandschaft und der jeweiligen Betreuungsangebote werden im Hinblick auf den gezielten Einsatz der flankierenden Leistungen zwei weitere Ansprüche an das Fallmanagement genannt. Zum einen ist auf der Systemebene eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Trä-

gern notwendig: Eine gute Vernetzung ermöglicht unter Umständen eine Einflussnahme seitens der ARGE auf die Angebotsstruktur (H-2: 23f.). Zum anderen ist auf der Einzelfallebene die Fähigkeit des persönlichen Ansprechpartners, den individuellen Bedarf zu erkennen und entsprechende Angebote auszuwählen, von besonderer Bedeutung. Deshalb ist eine der zentralen Anforderungen an die Fachkräfte, die Situation und Problemlage eines neuen Klienten schnell und genau zu erfassen, um dann aus dem Maßnahmenkatalog die passenden Angebote auszuwählen (H-6: 12).

„[...] ein Fallmanagement, so wie ich es jetzt schon ein paar Mal geschildert habe, ist ein anspruchsvoller Job. Da müssen sie Integrationsmechanismen kennen, Sie müssen die Integrationsinstrumente kennen, sie müssen flankierende Leistungen kennen. [...]“ (H-5: 9f.)

### 4.3.3 Personalstruktur

Da die Umsetzungspraktik des Fallmanagements in Heigem mit hohen Anforderungen an die Fachkräfte verbunden ist, ist es sinnvoll auch die Personalstruktur der ARGE näher zu betrachten. Die zugrunde liegende Annahme ist hier, dass die organisatorischen Bedingungen auch die Struktur des Personalbestandes beeinflussen und sich dieser Umstand dann wiederum indirekt auf die Erbringung der Leistungen im Rahmen des Fallmanagements auswirkt.

Das wesentliche Kennzeichen des Personalbestandes der Heigemer ARGE ist die große Zahl von Beschäftigten, die aus dem Sozialhilfebereich in die neue Organisation übernommen wurden (H-1: 17; H-4: 20f.); das zahlenmäßige Verhältnis liegt im Vergleich zu den Mitarbeitern der Arbeitsagentur bei 2:1 (H-1: 5; H-2: 10). Während die kommunalen Mitarbeiter eher in den Leistungsbereich überführt worden sind, wurden die Mitarbeiter der Agentur vorwiegend im Integrationsbereich eingesetzt (H-4: 26f.; H-3: 17).

Betont wird besonders, dass es sich hierbei um Fachpersonal gehandelt hat, das bereits über Erfahrungen im Bereich der Leistungsgewährung und Betreuung von arbeitsmarktfernen Kunden verfügte:

„Ja gut zu BSHG Zeiten waren halt einzelne Kreise, Städte entsprechend gut aufgestellt und die haben natürlich dann auch geschaut, dass diese Mitarbeiter auch eine

neue Struktur eingehen. Wenn das auf Seiten der BA gepasst hat, hat man halt auch diese Struktur so übernommen. [...] Was im Übrigen dann ja auch zeigt, dass da fähige, kompetente und erfahrene Leute rein gekommen sind und nicht frisch Angestellte oder völlig Fachfremde oder befristet Beschäftigte, [...]“ (H-6: 11).

Fast durchgängig bescheinigen die Gesprächspartner den Mitarbeitern der ARGE eine unterschiedliche Arbeitsweise, je nachdem, ob sie ursprünglich im Bereich Sozial- und Arbeitslosenhilfe tätig waren oder Angestellte der Agentur für Arbeit sind. Die Arbeitskultur ersterer ist dabei in erster Linie von einer eher an individueller und ganzheitlicher Beratung orientierten Herangehensweise geprägt (H-2: 10f.).

„[...] Also, wenn jemand ein Leben lang Hilfeplaner war oder beraten hat, dann ändert der sich natürlich in drei Jahren nicht und der muss sich im Grunde genommen auch nicht ändern, weil sein Klientel dasselbe geblieben ist. [...]“ (H-1: 11f.).

Dementsprechend verfügen diese zum einen - gerade auch aus ihrer Arbeit mit dem Sozialhilfegesetz - über Kompetenzen beispielsweise in der Berechnung der Ansprüche von Bedarfsgemeinschaften (H-3: 15f.; H-5: 10). Auf der anderen Seite und dies ist vor allem im Hinblick auf die Implementationsphase des Fallmanagements von Bedeutung, hatte ein Großteil der kommunalen Beschäftigten bereits wichtige Erfahrungen mit arbeitsmarktfernen Kunden und dem Einsatz sozialintegrativer Maßnahmen gesammelt (H-1: 5). Insgesamt ist dieser Teil der Beschäftigten also damit vertraut, die Situation eines Kunden unter dem Aspekt der Ganzheitlichkeit zu erfassen. Dies bedeutet, dass diese Mitarbeiter, ganz im Sinne eines individuellen Fallmanagements, die Betreuung des Kunden nicht in erster Linie auf eine Integration in den Arbeitsmarkt ausrichten, sondern auch die sozialintegrative Komponente in den Vordergrund stellen (H-5: 14):

„Na ja, der Unterschied ist diese Ganzheitlichkeit. Das heißt, das war nie nur eine Fokussierung auf die kurzfristige Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt, um Benchmark-Zahlen zu befriedigen oder Statistiken zu befriedigen, sondern es war immer letztendlich eine Betrachtung des ganzheitlichen Falles. Das heißt, mit der Familie, mit den Kindern, mit der Situation, was weiß ich, der Wohnsituation vor Ort, die damit zusammenhängt, und es waren eben größere Freiheitsgrade eben im Sozialhilfegesetz möglich, dass man einfach individuellere Leistungen gewähren konnte. [...]“ (H-4: 23f.).

Demgegenüber zeichnet sich das Personal der Agentur für Arbeit vor allem durch ein sehr regelgeleitetes und problemorientiertes Vorgehen aus. Vor dem Hintergrund ihrer Ausbildung und bisherigen bürokratisch geprägten Berufserfahrung versuchen sie weniger die Problemlagen ihrer Klienten ganzheitlich wahrzunehmen, sondern vielmehr den Kunden passgenau und zielgerichtet in den Arbeitsmarkt zu vermitteln (H-1: 13f.). Hierbei wird ihnen vor allem eine „stärkere und formale Ausrichtung an den Regelinstrumenten“ bescheinigt, die teilweise eine individuell ausgerichtete Betreuung erschwert (H-2: 10f.). Aufgrund ihrer fachlichen Ausbildung ist es ihnen dagegen möglich, ihre Kenntnisse der Arbeitsmarktsituation zielgerichtet auf den vorliegenden Fall zu übertragen und ihre Bemühungen streng auf die Prämisse der Arbeitsmarktintegration auszurichten (H-3: 15f.; H-4: 25). Dies ist im Zusammenhang mit dem hohen Spezialisierungsgrad der BA-Beschäftigten zu sehen: Bezüglich der Regelinstrumente verfügen sie über eine große Detailkenntnis, von der wiederum auch die Kollegen der Stadt profitierten (H-2: 13).

Aufgrund dessen beschreibt die Geschäftsführung der ARGE gerade die Mischung der Kompetenzen von städtischen Mitarbeitern und BA-Beschäftigten als besonders „fruchtbar“ (H-3: 15f.):

„[...] Da hat sich dann doch eine jeweils gute Mischung zwischen kommunalen und BA-Beschäftigten ergeben, und die waren dann so ein bisschen auf Gedeih und Verderb aufeinander angewiesen. Einfach, weil die Kommunalen im Leistungsbereich eher Stärken hatten und die BA in der reinen IT-Anwendung und der Integrationsüberlegungen und Einsatz der Eingliederungsinstrumente [...]“ (H-3: 17).

Diese Identifizierung von zwei unterschiedlichen Arbeitskulturen und damit verbundenen Kompetenzen lässt sich in gewisser Hinsicht auch auf das Dilemma beziehen, das der Analyse des Fallmanagements zugrunde gelegt wurde. Indem der kommunale Teil der Beschäftigten aufgrund seiner Erfahrungen in der Sozialhilfe einen „ganz individuellen Ansatz“ verfolgt (H-1: 13), kann man hier von einer starken Dienstleistungsorientierung ausgehen. Im Gegensatz dazu ist der Arbeitsstil des Arbeitsagentur-Personals eher von einer Ausrichtung auf Regeln und Vorgaben geprägt und damit als standardisierende Arbeitsweise zu kennzeichnen. Es handelt sich hierbei zwar um keinen Konflikt im engeren Sinne, die grundlegende Span-

nungslinie des Fallmanagements als soziale Dienstleistung findet sich damit aber auch auf der Ebene der Personalentwicklung wieder.

#### **4.3.4 Bedeutung ausgewählter Setting-Bedingungen**

Wie bisher gezeigt, ist die Grundsicherung für Arbeitsuchende am untersuchten Standort im Wesentlichen auf die Betreuung von Langzeitarbeitslosen mit multiplen Vermittlungshemmnissen und damit auf ihren primären Kundenkreis ausgerichtet. Insgesamt steht für die Akteure dabei der sozialpolitische Auftrag im Vordergrund, die Lage dieser arbeitsmarktfernen Personen durch geeignete Maßnahmen zu stabilisieren und so zur Verbesserung oder zumindest zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit beizutragen. Dies ist auch der Grund, warum die Zielsetzung des Fallmanagements darin besteht, eine möglichst individuelle Unterstützung durchzuführen.

Auf dieser allgemeinen Ebene konnte bisher festgestellt werden, dass für die Fachkräfte zu diesem Zweck eine Reihe von Entscheidungsfreiheiten zugestanden werden, ihre Arbeit andererseits aber auch durch Vorgaben und Regelungen im Sinne einer Standardisierung bestimmt wird. Um nun herauszufinden, wie sich bestimmte Bedingungen des organisatorischen Rahmens im Detail auf diesen Handlungsspielraum auswirken und was dies für das Fallmanagement bedeutet, sollen im Folgenden die Instrumente „Betreuungsschlüssel und Kontaktdichte“, „Betreuungsstufen“ sowie der Einsatz von sozialintegrativen Leistungen genauer untersucht werden.

##### **4.3.4.1 Betreuungsschlüssel und Kontaktdichte**

Für die Anzahl der Hilfebedürftigen, die von einer Fachkraft betreut werden sollen, hat die Bundesregierung einen Betreuungsschlüssel festgelegt. Der Gesetzgeber sieht für den Bereich der Leistungsgewährung einen Betreuungsschlüssel von je einem Mitarbeiter für 140 Bedarfsgemeinschaften vor und für die Vermittlungsarbeit eine Relation von 1:75 für unter 25-Jährige (was ungefähr zu einem Betreuungsschlüssel von 1:100 im Bezug auf die Anzahl der erwerbstätigen Hilfebedürftigen führt) und 1:150 für den Ü25-Bereich. Grundsätzlich ist man in Heigem dabei

der Auffassung, dass sich eine niedrige Fallzahl positiv auf die Betreuungsqualität auswirkt:

„[...] Aber, eins ist ganz klar, man sieht immer dann Erfolge, wenn sich ein qualifizierter Mitarbeiter im Jobcenter, um relativ wenig Klienten kümmern muss. Dann hat er Erfolg, dann kann der ein entsprechendes Profiling machen, dann kann er sich mit den einzelnen seiner Stärken und Schwächen, seinen Handicaps, seinen Integrationshemmnissen eben anders auseinander setzen, als wenn das im Prinzip nur in der Abarbeitung von Leistungsbescheiden geht.“ (H-5: 12)

Von der stellvertretenden Geschäftsführung wird auf den günstigen Betreuungsschlüssel innerhalb des Fallmanagements hingewiesen, der in der ARGE Heigem leicht unter dem von der Bundesregierung geforderten Verhältnis liegt (H-3: 19f.). Im Gegensatz dazu wird von der Seite des Sozialministeriums geäußert, dass es diese Berechnung des Betreuungsschlüssels nicht die tatsächliche Situation in den ARGEen abbildet; bei den meisten Grundsicherungsstellen sehen sich die Mitarbeiter mit einer weitaus größeren Zahl von Kunden konfrontiert (H-5: 11). Eine Umsetzung dieser Zielvorgabe ist allein aufgrund der personellen Ausstattung in den Jobcentern nicht möglich: Es sind deutlich weniger ausgebildete Fallmanager vorhanden als zur Umsetzung dieses Betreuungsschlüssels notwendig wären:

„Ja, also außerhalb aller offiziellen Verlautbarungen hat das BMAS mal gesagt, würde man diese Betreuungsrelation, die ich gerade genannt habe ernst nehmen, die man mal ursprünglich im Auge hatte, bei Einführung des SGBII, müssten die ARGEN ungefähr 75.000 Vollzeitäquivalente haben und tatsächlich haben sie 55.000. Das ist ganz einfach, das geht natürlich nicht nur qualitativ sondern auch quantitativ dann um entsprechende Richtungen.“ (H-5: 11)

Zudem wird es als äußerst schwierig beschrieben, aufgrund der unterschiedlichen Berechnungsmethoden eine zahlenmäßige Aussage über die Betreuungsverhältnisse zu machen: „Also, es kommt wirklich darauf an, was Sie hinzurechnen, und wie sie die Kunden definieren“ (H-2: 11; H-4: 20). Diese Diskrepanz zwischen offizieller Statistik und tatsächlichen Fallzahlen wird auch von den Mitarbeitern im Integrationsbereich wahrgenommen und so bemängeln diese, dass eine umfassende und persönliche Betreuung unter der gegebenen Arbeitsbelastung nicht möglich ist (H-3: 20f.). In diesem Zusammenhang gibt ein Gesprächspartner der Kommune an, dass

aus diesem Grund ein auf den individuellen Hilfebedarf ausgerichtetes Fallmanagement im engeren Sinne in Heigem überhaupt nicht zur Anwendung kommt (H-4: 28f.). Seine Einführung sei zwar durchaus angedacht gewesen, konnte von der Geschäftsführung bei ihren Mitarbeitern allerdings nicht durchgesetzt werden: Eine Umstellung von „gewöhnlichen“ Betreuungsverhältnissen hin zu einer Fallbearbeitung im Sinne des Fallmanagement-Ansatzes führt zwangsweise dazu, dass ausgewiesene Fallmanager weniger Fälle – wenn diese auch intensiver – zu bearbeiten haben als ihre unspezialisierten Kollegen, was wiederum zu Spannungen und Unzufriedenheit in der Belegschaft führen kann. Dieser Umstand wird als Ursache dafür identifiziert, warum es der Geschäftsführung bisher nicht möglich war, das Konzept des Fallmanagements in Heigem gänzlich umzusetzen (H-4-D: 29).

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass ein erfolgreiches Fallmanagement nicht allein durch eine Verbesserung des Betreuungsschlüssels herbeizuführen ist. Zwar ist eine angemessene Auseinandersetzung ausschlaggebend für den Erfolg der Betreuung, dennoch ist ein an sich günstiger Betreuungsschlüssel nicht automatisch zielführend (H-4: 17f.). Größerer Bedeutung wird daher der so genannten Kontaktdichte beigegeben, die eine Aussage darüber zulässt, wie intensiv die Auseinandersetzung mit den einzelnen Kunden in der Praxis tatsächlich ausfällt. Auch hierzu existieren Vorgaben der Bundesagentur für Arbeit die besagen, dass unter 25-Jährige einmal im Monat und Betreute über 25 Jahren alle drei Monate einen „qualifizierten Kontakt“ zu ihrem persönlichen Ansprechpartner haben müssen. Diese Vorgaben für die Kontaktdichte wurden neben anderen (z.B. der Anzahl der geschlossenen Eingliederungsvereinbarung und der Dauer bis zu einem Erstgespräch) von der ARGE Heigem als Mindeststandards in ihre Rahmenvereinbarung aufgenommen und dies eher als „Entgegenkommen an die Agentur für Arbeit“ (H-4-D: 17f.; H-3-D: 5; H-2-D: 8). Hierbei ist man sich jedoch weitestgehend einig, dass die Entscheidung über die Anzahl der Kontakte den persönlichen Ansprechpartnern obliegt (H-4: 19; vgl. Abschnitt 4.4.1):

„Ja, [...] also ich gehe schon davon aus, [...], dass eine enge Begleitung eine Grundlage für eine gute Beratungs- und Vermittlungsarbeit ist. Das ist wohl richtig. Also, von daher sind wir natürlich froh, wenn unsere Kollegen hier die Möglichkeit haben, relativ eng mit den Arbeitssuchenden zusammen zu arbeiten. Es darf bloß eben *kein star-*

*res Konzept* sein. Also, ich erinnere einfach noch mal, wenn ich ein gutes Profiling mache, wenn ich ein gutes Assessment mache, dann werde ich erkennen, wie ich die Kontaktdichte zu diesem Menschen gestalten muss. Aber auch wiederum nicht über eine Klassifizierung, sondern dann habe ich [...] eine individuelle Vereinbarung. [...] Also, das macht auch aus der Perspektive der Kollegen und Kolleginnen keinen Sinn. Die müssen individuell für sich klären und dann auch darstellen können, warum sie eben diese enge Begleitung gewählt haben, oder warum sie der Meinung sind, da muss jemand jetzt drei Monate überhaupt nicht kommen.“ (H-2: 7f.)

Da bei der Betreuung von Arbeitslosen nur Maßnahmen wirksam sein können, die der individuellen Problemlage des Klienten angepasst sind, wird vor allem von der Geschäftsführung der ARGE die Gefahr gesehen durch die Festlegung von Zielwerten im Bereich der Kontaktdichte den notwendigen Handlungsspielraum der persönlichen Ansprechpartner einzuschränken. Unterstützt wird daher eine „individuelle Vereinbarung mit dem Arbeitsuchenden und nicht für eine Festlegung einer bestimmten Kontaktdichte, die sich dann aus einer bestimmten Kategorie ergibt“ (H-2: 7f.). Diese Praxis ist auch darauf zurückzuführen, dass die Zielvorgaben nach der Aussage der Geschäftsführung generell keinen Einfluss auf das operative Geschäft haben (H-2: 9).

Daher wird das Ausmaß der Zielerreichung auch nicht in der Form überprüft, dass den einzelnen Jobcentern entsprechende Vorgaben gemacht werden, die diese dann zu erfüllen haben: „[W]ir orientieren unser Tun und Handeln nicht an den Zielwerten, sondern wir organisieren uns an den optimalen Wert, der unter den gegebenen Bedingungen halt erreicht werden kann“ (ebd.).

Trotz der teils unterschiedlichen Auffassungen zu den Instrumenten „Kontaktdichte“ und „Betreuungsschlüssel“ ergibt sich im Hinblick auf unsere Hypothese damit ein interessantes Bild: Die Vorgaben des Bundes zur Standardisierung wird in zweierlei Hinsicht unterlaufen. Auf der einen Seite ist die Betreuungsrelation im Hinblick auf die Zahl der Hilfebedürftigen bzw. die mangelnde Personalausstattung nicht einzuhalten. Nach den Auskünften der Akteure entsprechen die offiziell ermittelten Zahlen nicht der Situation in der Arbeitsgemeinschaft, da diese durch die Form der Berechnung bestimmt sind. Die tatsächlichen Fallzahlen sollen deutlich darüber liegen und sich damit negativ auf den ganzheitlich orientierten Ansatz des



Fallmanagements auswirken. Indem die Fachkraft mit einer hohen Fallzahl konfrontiert wird und dementsprechend nur bedingt auf die individuellen Bedarfe ihrer Klienten eingehen kann, ist von einer Einschränkung ihrer Freiräume mit einer abträglichen Wirkung auf die Dienstleistungsorientierung des Fallmanagements auszugehen.

Auf der anderen Seite wird der vorgegebene Betreuungsschlüssel bei der Bewertung des Fallmanagements organisationsintern in weiten Teilen durch das Konzept der Kontaktdichte ersetzt. Zwar zeigt man sich damit zufrieden bei dem Betreuungsschlüssel und der Kontaktdichte im Rahmen von „Mindeststandards“ im Soll zu liegen, viel mehr Bedeutung wird allerdings (und dies im Sinne einer Dienstleistungsorientierung) der Frage beigemessen, wie intensiv sich der Kontakt zwischen Kunden und Fallmanagern vollzieht. Hierbei wird eine eindeutige Position vertreten, die durch das grundlegende Bekenntnis zu einem ganzheitlichen, auf die individuelle Betreuung des Einzelnen ausgerichteten Ansatz begründet ist (vgl. Abschnitt 4.4.1):

„[...] Da muss ich tatsächlich, wenn ich so einen hohen Fallzahlenschlüssel habe, mich irgendwann entscheiden, mit welchem Fall muss ich mich jetzt intensiver beschäftigen und welchen Fall lasse ich eher laufen, und investiere da relativ wenig Zeit und Engagement. Diese Entscheidung muss relativ früh im Beratungsprozess dann getroffen werden, und die muss man immer mal wieder überprüfen, aber das macht eben die Kunst unserer Berater aus, dass sie halt auf einer Grundlage vom Profiling halt einschätzen müssen, was ist da zu tun, und dann kommt die nächste Entscheidung, was muss ich selber tun, und was kann ich von außen mir für diesen Fall noch hinzuorganisieren, [...]“ (H-2: 11f.)

Demnach wird dem Fallmanager ein deutlicher Handlungsspielraum bei der Betreuung der Hilfebedürftigen eingeräumt: Er selbst hat zu entscheiden, wie intensiv er den Kontakt zu seinen Klienten gestaltet und in welchem Turnus er Gespräche mit ihnen führt.

Dass der Betreuungsschlüssel bzw. die Überschreitung der Vorgaben zu selbigem und die damit verbundenen hohen Fallzahlen, die es zu Bearbeiten gilt, dennoch standardisierend wirken können, soll im folgenden Abschnitt anhand der Setting-Bedingung der Betreuungsstufen aufgezeigt werden.

#### 4.3.4.2 Betreuungsstufen

Neben einer Unterscheidung von Marktkunden und Beratungskunden, hat die Bundesagentur für Arbeit ein Schema entwickelt, mit dem sich die letztere Kundengruppe im Rahmen der Grundsicherung noch weiter ausdifferenzieren lässt. Dieses sogenannte System der Betreuungsstufen umfasst vier Abstufungen, die den Betreuungs- und Unterstützungsbedarf im Integrationsprozess widerspiegeln. Unterschieden wird hierbei zwischen integrationsfern, vorhandenem Förderungs- oder Stabilisierungsbedarf und integrationsnah. Aus jeder dieser Stufen kann ein Kunde zudem in eine zusätzliche fünfte Stufe „Integriert, aber weiterhin hilfebedürftig“ wechseln. Besonders betreuungsintensiv sind hierbei natürlich die als marktfern eingestuften Klienten, die häufig aus dem Sozialhilfebezug in die Grundsicherung überführt wurden (H-2: 5).

Positiv bewertet wird in Heigem an dieser Unterteilung in Betreuungsstufen vor allem die Möglichkeit mit Hilfe dieses Konzeptes die Erfolge der Betreuung abbilden zu können. Vor dem Hintergrund des großen Anteils arbeitsmarktferner Klienten mit multiplen Vermittlungshemmnissen wird der Stabilisierung dieser Gruppe ein hoher Stellenwert beigemessen. Eine weiterreichende Übernahme des Konzepts würde es der ARGE Heigem ermöglichen, auch kleine Fortschritte „sichtbar“ zu machen (H-3: 21f.):

„[...] , sondern das wir eben sagen können, 'dass bei uns dann bei 1000 längsten Langzeitarbeitslosen keine Verschlechterung in den Betreuungsstufen stattgefunden hat und das bei 100 von den 1000 längsten Langzeitarbeitslosen ein Fortschritt um eine Betreuungsstufe stattgefunden hat, ohne das eine einzige Integration stattgefunden hat, [...]“ (H-4: 32f.)

Auch die Idee die Kontaktdichte entsprechend dieser Betreuungsstufen zu gestalten, wird von der Geschäftsführung der ARGE nicht grundsätzlich abgelehnt (H-3: 10). Dennoch kommt die Systematik der Betreuungsstufen in der ARGE Heigem bisher nicht gezielt zur Anwendung. Sie wird zwar genutzt um sich intern ein Bild über die Fortschritte im Bereich des Fallmanagements zu machen, eine „strenge oder ausschließliche Ausrichtung“ erfolgt hierauf jedoch nicht (H-3: 6, 10).

Der ausschlaggebende Grund hierfür ist, dass das Konzept der Betreuungsstufen nicht mit der „Vielfalt“ des zu betreuenden Kundenstammes vereinbar ist. Als unvereinbar hiermit wird insbesondere die Vorstellung gesehen, dem Kunden einer Betreuungsstufe automatisch mit einer bestimmten Integrationsstrategie zu begegnen (H-2: 7):

„Weil sie eine unglaubliche Vielfalt von unterschiedlichen Menschen im Jobcenter haben und diese Vielfalt, diese Komplexität bewältigen sie schlichtweg nicht mit der Bildung von vier oder fünf Kategorien, die sie dann mit eben so, sagen wir mal, grob geschnitzten Integrationsstrategien hinterlegen. Das ist nicht unser Ansatz und ich hoffe auch, dass das nicht so fortgeschrieben wird, dass wir irgendwann gezwungen werden, so einen Ansatz zu fahren.“ (H-2: 6)

Dieses Ergebnis zeigt, dass sich dieses Instrument grundsätzlich als Prototyp einer standardisierten Arbeitsweise begreifen lässt. Um die große Zahl der Hilfebedürftigen handhabbar zu machen, werden sie verschiedenen Kategorien zugeordnet und ihre Problemlagen mit entsprechend vorgegebenen und zumindest teilstandardisierten Strategien bearbeitet. Dadurch wird die Autonomie der Fachkräfte nicht nur im Hinblick auf ein umfassendes Assessment eingeschränkt, sondern auch bezüglich der Entwicklung eines individuell zugeschnittenen und an den jeweiligen Bedarfen ausgerichteten Hilfeplans. Es ist zwar davon auszugehen, dass die Grundintention bei der Erarbeitung der Kundensystematik durchaus von einer gewissen Dienstleistungsorientierung geprägt war (im Hinblick darauf, zumindest eine Variation von Strategien anzubieten und nicht von dem Hilfebedürftigen auszugehen), im Endeffekt muss allerdings ein klare Unterbewertung der Vielfältigkeit der Problemlagen konstatiert werden.

Das deutliche Bekenntnis zu einer individuell zugeschnittenen Betreuung und einer besonders intensiven Unterstützung von integrationsfernen Klienten in Heigem geht wiederum mit der Zielsetzung einher, diesen Kundenkreis gerade durch eine solche Strategie aktivieren zu können (H-4: 18; H-2: 4). Um diese besonders problembeladenen Kunden außerdem angemessen unterstützen zu können, wird auf die Bedeutung der flankierenden Leistungen hingewiesen. Es ist die Aufgabe der Kommune derartige Angebote zu gewährleisten (vgl. Abschnitt 4.4.4).

„[...] Bei uns sind 3/4 der Langzeitarbeitslosen in der Kategorie ‚integrationsfern‘ und dort steht eigentlich viel mehr im Vordergrund die flankierenden Leistungen, das heranzuführen überhaupt an eine Integrationsnähe und das ist eine Aufgabe des Fallmanagements [...].“ (H-5: 6f.)

Trotz der wenigen Stellungnahmen ist die Positionierung der ARGE Heigem zur Kundensystematik doch außerordentlich prägnant: Da die individuelle Betreuung des vorwiegend arbeitsmarktfernen Klientels im Vordergrund steht, wird die Einteilung nach Betreuungsstufen und damit verbundenen Integrationsstrategien nicht durchgeführt. Allerdings wird dieses Instrument im Rahmen von internen Controllingprozessen genutzt, um Erfolge im Bereich der Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit abbilden zu können. Die Strategie der Akteure in Heigem besteht dabei darin, dieses auf Effizienz ausgerichtete Instrument der Betreuungsstufen so in das organisatorische Setting zu integrieren, dass es sich möglichst konfliktarm mit der anvisierten Dienstleistungsorientierung vereinbaren lässt. Hierzu werden die Vorteile des Standardisierungspotenzials dahingehend genutzt, Erfolge bei der Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit innerhalb des internen Controllingsystems abzubilden. Diese Vorgehensweise ist dabei ein Indiz dafür, dass es Heigem durch die spezifische Ausgestaltung des organisatorischen Rahmens gelingt, das Spannungsfeld aus Dienstleistungsorientierung und Standardisierung zu entschärfen. Die Betreuungsstufen können damit als Instrument der Erfolgskontrolle genutzt werden und damit ihre standardisierende Wirkung entfalten, die Dienstleistungsorientierung der Fachkräfte des Fallmanagements wird dadurch jedoch kaum eingeschränkt.

#### **4.3.4.3 Sozialintegrative Leistungen**

Neben einer Sicherung des Lebensunterhalts und der Integration in Erwerbsarbeit zählen zum Auftrag des SGB II auch der Erhalt bzw. die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit sowie die soziale Stabilisierung und Integration. Zu diesem Zweck können sozialintegrative Leistungen als weitere Leistungen „flankierend“ erbracht werden, soweit sie für die Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in das Erwerbsleben erforderlich sind (§ 16 Abs. 2). Die Kommunen sind dabei die Träger

dieser sozialintegrativen Leistungen und in Heigem zählen hierzu in erster Linie Schuldnerberatung, Suchtberatung, psychosoziale Betreuung und Kinderbetreuung (H-2: 2; H-4: 30). Diesem Instrument kommt dabei eine besondere Bedeutung zu, da der Großteil der in der Grundsicherung betreuten Personen als arbeitsmarktfremd einzustufen ist und sich in schwierigen sozialen Lagen befindet (vgl. Abschnitt 4.4.2):

„[...] Wir haben ja eine gute Arbeitsmarktlage und diejenigen, die vom Arbeitsmarkt noch aufgenommen werden, entweder durch unsere Hilfe oder auch durch Selbstsuche, die finden ihren Platz. Was übrig bleibt, sind eben diejenigen, die so beeinträchtigt sind, dass sie diesen sozialintegrativen Hilfen bedürfen, [...]“ (H-3: 21)

Bei der Einstufung der Bedeutung sozialer Probleme als Vermittlungshindernisse zeigt sich hierzu eine einheitliche Position. Sowohl die Agentur für Arbeit als auch die Kommune sehen die Beseitigung oder zumindest die Bearbeitung derartiger Probleme eindeutig als notwendige Bedingung für eine Integration in Arbeit (H-1: 6).

In Heigem hat man nicht von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Erbringung der flankierenden Maßnahmen auf die ARGE zu übertragen. Das Angebot der Leistungen ist über externe Träger organisiert (H-5: 3, 8). Indem diese Träger unterschiedlichen Verbänden angehören, entsteht in Heigem eine gewisse Konkurrenzsituation zwischen den einzelnen Anbietern (H-7: 12f.). Ihr ausgeprägtes Interesse daran, sich einen möglichst großen „Marktanteil“ zu sichern wird dabei als Gefahr für die öffentlichen Ausschreibungsverfahren gesehen. Die Befürchtung ist hier, dass die Gestaltung einer Ausschreibung von einem Träger, der den Zuschlag nicht erhalten hat, in Zweifel gezogen und angefochten wird (ebd.).

Ein Grund für den Verzicht auf eine Übertragung dieser Leistungen auf die ARGE, was im Sinne eine Organisation der Leistungen „aus einer Hand“ gewesen wäre, ist die gute Aufstellung Heigems in diesem Bereich bereits vor der SGB-II-Reform. Da eine Reihe von Beratungsangeboten bereits existierte, konnte problemlos auf die vorhandenen Strukturen zurückgegriffen werden (H-4: 30; H-7: 5). Aufgrund der Organisation von sozialen Betreuungs- und Beratungsangeboten außerhalb der ARGE wird allerdings besonders viel Wert auf die Vernetzung der Jobcentern mit den externen Trägern gelegt. Ein speziell eingesetzter Schnittstellenbeauf-

tragter unterstützt zu diesem Zweck die Aushandlung von Rahmenvereinbarungen und Kooperationsverträgen zwischen den Anbietern der sozialintegrativen Leistungen und der ARGE (H-2: 16f.; H-3: 21).

Der Zugang zu den Beratungs- und Betreuungsangeboten erfolgt für die ARGE-Kunden dabei über den persönlichen Ansprechpartner. Im Rahmen des Fallmanagements ist es die Aufgabe der Fachkraft den Betreuungsbedarf eines Kunden zu erkennen und ihn in entsprechende Angebote zu vermitteln. Um dabei den planmäßigen Zugang zu den Beratungsstellen zu ermöglichen und eine ausreichende Anzahl von Beratungsplätzen sicherzustellen, wurden mit den Trägern der flankierenden Leistungen Kooperationsverträge geschlossen (H-2: 16f.; H-3: 22). In Heigem verwaltet dabei nicht die ARGE selbst das Budget der sozialintegrativen Leistungen, sondern die Kommune. Als Kostenträger hat sie die Budgethoheit inne und entscheidet damit letztendlich auch über den Einsatz der Mittel. Da die Einschätzung des Bedarfs jedoch durch die Fallmanager erfolgt, könnten die Abstimmungsprozesse mit den sozialen Trägern durch ein eigenes Budgetrecht vereinfacht werden (H-7: 10f.; H-5: 8; H-4: 29).

Neben diesen Bedingungen auf der Systemebene ist allerdings für die erfolgreiche Bearbeitung der Problemlagen ein kompetentes Fallmanagement entscheidend (vgl. Abschnitt 4.4.2). Da von der ARGE die sozialen Probleme ihrer Kunden als primäre Vermittlungshemmnisse gesehen werden, ist es nicht nur die Aufgabe des Fallmanagers im Rahmen des Assessments die spezifischen Problemlagen zu identifizieren, sondern auch ein darauf abgestimmtes Maßnahmenangebot zu gestalten:

„[...] Es ist letztlich eine Frage, wie agieren die Beteiligten vor Ort zusammen und wie gut ist beispielsweise das Fallmanagement. Deswegen würde ich eigentlich weiter vorne anfangen. Die Hilfe aus einer Hand ist im Hinblick auf die flankierenden Leistungen so gut, wie das Fallmanagement vor Ort. [...]“ (H-5: 6f.)

Die Bedeutung des Einsatzes sozialintegrativer Leistungen für die Arbeit des Fallmanagers ist nur vor dem Hintergrund der zugrunde liegenden Auffassung von Fallmanagement verständlich (vgl. Abschnitt 4.4.2). Die Betreuung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ist in Heigem im Wesentlichen eine Betreuung von Langzeitarbeitslosen mit grundlegenden sozialen Problemen. Im Sinne einer Dienstleistungsorien-

tierung ist das Fallmanagement daher darauf ausgerichtet eben jenen Personen eine individuelle Unterstützungsleistung zukommen zu lassen. Wie bereits gezeigt, ist diese Individualisierung mit einer gewissen Autonomie der Fachkräfte verbunden. In weiten Teilen wird ihnen der Freiraum eingeräumt, selbstständig zu entscheiden, wie sie den Betreuungsprozess gestalten und welche Maßnahmen sie im jeweiligen Fall einsetzen. Da es sich bei diesen Maßnahmen in erster Linie um eben diese flankierenden Leistungen handelt, ist bereits durch die spezifische Konstruktion der bereits untersuchten Setting-Bedingungen ein gewisser Handlungsspielraum der Fachkräfte vorgegeben. Bezieht man hierzu außerdem die Organisation dieses Leistungsangebotes ein, so wird dieser noch zusätzlich erweitert: Die große Vielfalt des kommunalen Angebotes und die Vereinbarungen mit den freien Trägern ermöglichen dem Fallmanager eine noch gezieltere Maßnahmenplanung. Dadurch, dass er aus dem umfangreichen Leistungsspektrum, das von der Stadt zudem in ihrem Sinne beeinflusst wird, eigenständig im Hinblick auf den jeweiligen Bedarf auswählen kann, wird sein Gestaltungsspielraum im Sinne einer Dienstleistungsorientierung vergrößert.

Im Gegensatz dazu zeichnet sich Organisation der sozialintegrativen Leistungen auch durch Standardisierungsprozesse aus. Zum einen kann sich die Konkurrenzsituation im Bereich der sozialen Dienstleistungen einschränkend auswirken. Da am untersuchten Standort bereits vor der SGB-II-Reform eine feste Trägerstruktur bestand und diese auch weiterhin unterstützt wird, haben die einzelnen Träger naturgemäß ein Interesse daran, möglichst viele ihrer Maßnahmenplätze zu besetzen. Die auf der organisatorischen Ebene geschlossenen Kooperationsvereinbarung könnten hierbei nicht nur Vorteile für die ARGE bringen, indem ihr ein festes Kontingent an Betreuungsplätzen zugesichert wird, sondern sich auch nachteilig auswirken, wenn sie im Gegenzug in die Pflicht gestellt wird, diese Kapazitäten auch zu erschöpfen. Zwar äußern sich die befragten Akteure hierzu nicht direkt, trotzdem ist davon ausgehen, dass die Fallmanager an der einen oder anderen Stelle dazu aufgefordert werden, einen Blick auf die Zuweisung zu einer bestimmten Leistung haben. Die Organisation der flankierenden Leistungen eröffnet damit zwar einerseits ein umfassendes und dienstleistungsorientiertes Leistungsspektrum, ist andererseits aber auch auf einen klaren Handlungsrahmen in Form von Kooperationsvereinba-

rungen angewiesen, der die Nutzung der zur Verfügung stehenden Maßnahmenplätze regelt. Die Strategie der Akteure in Heigem trägt somit auch in diesem Bereich dem Dilemma zwischen Dienstleistungsorientierung und Standardisierung Rechnung.

#### **4.4 Fazit: Das organisatorische Setting des Fallmanagements**

Die empirische Analyse erfolgte unter der Fragestellung, inwieweit die Arbeit der Fachkräfte durch die organisatorischen Bedingungen der ARGE als Grundsicherungsträger geprägt wird und welche Auswirkungen dies auf die Umsetzung des Fallmanagements hat. Hierhinter steht die Annahme, dass der im Sinne einer Dienstleistungsorientierung notwendige Handlungsspielraum der Fachkräfte zur Bearbeitung der vielfältigen Problemlagen von Langzeitarbeitslosen durch standardisierte und regelorientierte Instrumente eingeschränkt wird, Standardisierungsstrategien im Hinblick auf das Arbeitsaufkommen der Grundsicherungsträger andererseits jedoch unabdingbar sind.

Die in einem ersten Schritt erfolgte Betrachtung der Organisation der untersuchten Arbeitsgemeinschaft hat gezeigt, dass die Reform der Arbeitsmarktpolitik und die daraus hervorgegangene Kooperation zwischen der Kommune und der lokalen Agentur für Arbeit insgesamt sehr positiv bewertet werden. Eine Erklärung für diese Einschätzung wurde in der Ausrichtung der Beschäftigungspolitik der Kommune gefunden. Da die Verknüpfung zwischen der Arbeitsmarktstrategie und dem Sozialbereich bereits seit Jahrzehnten besteht, konnte auf die vorhandenen Strukturen aufgebaut und damit der Übergang in die neue Organisationsform erleichtert werden. Vor diesem Hintergrund ist auch das grundsätzliche Leitbild der Arge zu sehen: Im Fokus der Bemühungen in der Grundsicherung stehen Personen, die mit besonderen Vermittlungshemmnissen belastet sind und bei denen die Stabilisierung ihrer Lage vor einer Integration in den Arbeitsmarkt steht.

Im Einklang damit steht das spezifische Verständnis von Fallmanagement, das auf der Nutzung dieses Betreuungsansatzes durch alle persönlichen Ansprechpartner beruht. Die Unterstützung der Hilfesuchenden, die in der untersuchten ARGE vorwiegend als arbeitsmarktfremd einzustufen sind, ist dabei an den ihren individuel-



len Bedürfnissen ausgerichtet. Aufgrund dessen wird dem Einsatz von sozialintegrativen Leistungen eine besondere Bedeutung beigemessen. Dem Fallmanager wird hierbei nicht nur die Aufgabe zugewiesen, die Defizite seiner Kunden im Rahmen eines individuellen Assessments zu ermitteln, sondern auch einen daran angepassten Hilfeplan unter den Rückgriff auf die von externen Trägern angebotenen Leitungen zu entwickeln und umzusetzen. Dabei ist vor allem für die Geschäftsführung der untersuchten ARGE unabdingbar dem Fallmanager im Rahmen einer regelorientierten Grundorganisation der Leistungen den hierfür notwendigen Handlungsspielraum einzuräumen.

Unter dieser Maßgabe erfolgt auch der Einsatz prinzipiell standardisierend wirkender Instrumente. Die Konzepte „Betreuungsschlüssel“, „Kontaktdichte“ und „Betreuungsstufen“ werden insofern in das organisatorische Setting aufgenommen, als dass die hierzu existierenden Vorgaben auf Bundesebene für die Fallmanagement-Arbeit in Form von Mindeststandards festgelegt werden. Hierbei handelt es sich allerdings vielmehr um ein Zugeständnis im Rahmen des Controllings, als um die tatsächliche Umsetzungspraxis. Der prinzipielle Anspruch besteht darin, den Fallmanagern „kein starres Konzept“ vorzugeben, sondern ihnen den Freiraum zu gewähren, im jeweiligen Fall eigenständig entscheiden zu können wie intensiv sie die Betreuung gestalten und welche Maßnahmen sie einsetzen, um die Vermittlungshemmnisse ihrer Kunden gezielt zu bearbeiten.

Ein besonders standardisierendes Moment in der Organisationsstruktur ergibt sich weniger durch die Anwendung von regelorientierten Instrumenten, als aufgrund einer grundlegenden Limitation der Betreuungsintensität. Diese ergibt sich in erster Linie aus der Relation zwischen der Anzahl der Fallmanager und der Zahl der zu betreuenden Hilfebedürftigen. Sie wird in der untersuchten ARGE als ungünstig bewertet, hängt aber in diesem Fall auch mit dem Verständnis von Fallmanagement zusammen. Die spezifischen sozialen Probleme, die ein Großteil der betreuten Langzeitarbeitslosen aufweisen soll durch einen an den Prinzipien des Fallmanagements ausgerichteten Hilfeprozess bearbeitet werden. Die Strategie der Akteure geht dabei allerdings nicht so weit, dass diese wie etwa in der Sozialhilfe in Form einer Einzelfallhilfe für jeweils eine kleine Anzahl von Klienten erfolgt. Da es damit in der untersuchten ARGE nicht als Auftrag verstanden wird nur einen kleinen Kun-

denkreis gezielt zu fördern, sondern alle Hilfebedürftigen in der Grundsicherung möglichst angemessen zu betreuen, wird von den Akteuren eine abgeschwächte Form des Fallmanagements-Konzepts eingesetzt.

Zusammenfassend lässt sich für die Wirkung des organisatorischen Settings im untersuchten Fall feststellen: Bei der Bearbeitung der multiplen Vermittlungshemmnisse von Langzeitarbeitslosen ist ein weitgehender Handlungsspielraum der Fachkräfte notwendig. Dieser wird den persönlichen Ansprechpartnern allerdings nur in Form eines eingeschränkten Fallmanagement-Ansatzes und im Hinblick auf hohe Fallzahlen durch den begleitenden Einsatz von Standardisierungsstrategien gewährt.

## 5 Resümee

Die Reform der deutschen Arbeitsmarktpolitik hat, beeinflusst durch das auf europäischer Ebene entwickelte Flexicurity-Konzept, den Rahmen geschaffen, um Langzeitarbeitslose aktivieren zu können. Ihren Ausdruck findet die damit aufgenommene Strategie der Aktivierung im Leitbild des „Förderns und Forderns“, nach dem eine erweiterte Unterstützung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit der Pflicht der ihrer uneingeschränkten Mitwirkung verbunden ist. Im Zuge dieses Paradigmenwechsels wurde der zuvor bestehende Dualismus von Arbeitslosen- und Sozialhilfe aufgelöst, indem eine einheitliche Grundsicherung für alle erwerbstätigen Arbeitssuchenden geschaffen wurde. Unter der Maßgabe, dass die Betreuten „alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen müssen“ ist diese darauf ausgerichtet, eine Unterstützung für die „Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit“ zu bieten (§1 & §2 SGB II). Dieses vorrangige Ziel der Erwerbsintegration soll dabei durch die Erbringung einer Dienstleistung verwirklicht werden, die im SGB II (§4) als „Beratung und umfassende Unterstützung“ durch einen persönlichen Ansprechpartner umrissen wird. In der Gesetzesbegründung ist dabei als „Kernelement“ dieser aktivierenden Dienstleistung das Fallmanagement vorgesehen. Das beschäftigungsorientierte Fallmanagement ist auf denjenigen Personenkreis ausgerichtet, dessen soziale Lage durch eine Reihe schwerwiegender Probleme gekennzeichnet ist, die sich als Hemmnisse im Integra-

tionsprozess auswirken. Im Rahmen der Grundsicherung ist es daher die Aufgabe des Fallmanagers diese Klientel durch einen individuell ausgerichteten Betreuungsprozess nicht nur zu aktivieren, sondern in vielen Fällen zunächst zu stabilisieren und ihre grundsätzliche Beschäftigungsfähigkeit herzustellen. Da auf der gesetzlichen Ebene hierzu keine detaillierteren Vorgaben gemacht werden, ist allerdings gegenwärtig noch unklar, in welcher Form dieses Betreuungsinstrument von den Grundsicherungsträgern zu implementieren ist und wie sich seine Qualität als soziale Dienstleistung bemessen lässt.

Um Licht ins Dunkel dieser „black-box“ zu bringen, wurden in der vorliegenden Arbeit zum einen die wichtigsten Forschungsergebnisse zum beschäftigungsorientierten Fallmanagement dargestellt. Im Gegensatz zu den quantitativen Wirkungsforschungen der gesetzlichen Evaluation verfolgt dabei die Mehrheit der wissenschaftlichen Forschungsprojekte einen qualitativen Ansatz, da nur eine solche Vorgehensweise erlaubt, den eigentlichen Leistungsprozess der Betreuung zu erfassen. Neben einer Vielzahl von Projekten, die in erster Linie auf die Analyse der Beziehung zwischen Fachkraft und Hilfesuchendem (und dies vor allem unter der von den gesetzlichen Instrumenten erzeugten Bedingung der Asymmetrie) ausgerichtet sind, verfolgen verhältnismäßig wenige Studien das Ziel, den übergeordneten organisatorischen Rahmen in dem Fallmanagement stattfindet, zu seiner Umsetzung in Beziehung zu setzen. Ein Ergebnis ist aber annähernd allen Untersuchungen trotz ihrer unterschiedlichen Ansätze gemein: Der Implementationstyp des Fallmanagements variiert bei den Grundsicherungsträgern in einer außerordentlichen Bandbreite und ist daher nicht eindeutig zu spezifizieren.

Aufgrund dessen wurden neben diesem Überblick über relevante Untersuchungsergebnisse in der Literatur weitere Hinweise zur Konkretisierung des Fallmanagement-Konzepts gesucht. Hierbei war ein Schritt zurück zu den Ursprüngen erforderlich, denn beim Fallmanagement handelt es sich um einen Ansatz der in der sozialen Arbeit entwickelt wurde. In Bezug gesetzt zu den Ergebnissen von Arbeiten zur Grundsicherung ergab sich damit ein Bild, das Fallmanagement als einen aus fünf Phasen bestehenden Hilfeprozess veranschaulichte, der im Rahmen der Arbeitsverwaltung des SGB II auf die individuelle Betreuung von Hilfebedürftigen mit multiplen Vermittlungshemmnissen ausgelegt ist. Die Besonderheit der Hilfeleis-

tung besteht dabei darin, dass erstens, die in diesem Prozess notwendigen Schritte „Fallzugang“, „Assessment“ und „Vereinbarung von Eingliederungszielen“ zunächst auf der individuellen Einzelfallebene stattfinden, während die Planung der Eingliederungsleistung, die Steuerung dieser Leistungen sowie das Controlling in erster Linie auf der Systemebene zu verorten sind. Dies bedeutet, dass nicht der Fallmanager selbst in seiner Arbeit die identifizierten Probleme seiner Klienten bearbeitet, sondern die Leistungen von externen Trägern in Anspruch nimmt, diese aber steuern, koordinieren und auf ihren Erfolg hin überprüfen muss.

Vor dem Hintergrund dieser Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes wurde dann ein theoretischer Rahmen erarbeitet. Die Ausgangspunkte waren hierbei zum einen die Konzeption der Arbeitsmarktgesetze als moderne Dienstleistungen und zum anderen die Erfassung der öffentlichen Arbeitsverwaltung als Bürokratie. Bei der dienstleistungstheoretischen Betrachtung des Fallmanagements wurde vor allem herausgearbeitet, dass es um sozialintegrativ intervenieren zu können, einer erfolgreichen Koproduktion zwischen Fachkraft und Klient bedarf, die auch an die Kooperationsbereitschaft des Arbeitslosen gebunden ist. Da hierzu die Herstellung eines Arbeitsbündnisses notwendig ist, in dem die Regeln von den Beteiligten ausgehandelt werden müssen, findet Fallmanagement als personenorientierte Dienstleistung in der persönlichen Interaktion zwischen Fallmanager und Hilfesuchendem statt und macht somit die individuelle Ausrichtung auf den Einzelfall notwendig; dies wurde als Dienstleistungsorientierung begriffen. Auf der anderen Seite vollzieht sich diese Dienstleistung aber auch im Rahmen einer Arbeitsverwaltung, die als Bürokratie nach der Weberschen Erfassung eine strenge formale Organisation aufweist. Ihre äußerst effiziente Arbeitsweise bringt sie dabei dadurch hervor, dass sie Unsicherheiten durch Ordnung und Systematisierung beherrschbar und berechenbar macht. Als Folge daraus ergibt sich die Einengung des Handlungsspielraums des Individuums und dieser Prozess als Ganzes wurde als Standardisierung bezeichnet.

Setzt man diese beiden Annahmen in Bezug zueinander, so findet beschäftigungsorientiertes Fallmanagement als Instrument zur Unterstützung von Personen in multiplen Problemlagen in einem Spannungsfeld statt. Zum einen ergibt sich aus seiner Konzeption als personenorientierte soziale Dienstleistung, die Notwendigkeit

den Hilfeprozess individuell für den jeweiligen Einzelfall zu gestalten. Hierzu ist der Fallmanager darauf angewiesen, den persönlichen Bedarf seines Klienten zu ermitteln und selbständig die Entscheidungen darüber zu treffen, welche Hilfeleistungen entsprechend angemessen und im Sinne einer Stabilisierung der Lage zielführend sind. Auf der anderen Seite ist die Grundsicherung jedoch Teil einer öffentlichen Arbeitsverwaltung, welche die Aufgabe hat hohe Fallzahlen zu bewältigen und dabei effizient zu arbeiten. Um dies zu gewährleisten müssen bürokratische Vorgaben gemacht werden, die mit Standardisierungen verbunden sind und für den Fallmanager mit einer Einschränkung seines Handlungsspielraums einhergehen.

Dieses Spannungsfeld wurde für das Konzept des Fallmanagements als Betreuungsinstrument zur Bearbeitung der individuellen Problemlagen von Langzeitarbeitslosen damit als Dilemma zwischen Dienstleistungsorientierung und Standardisierung begriffen und im Hinblick auf die Bedeutung des organisatorischen Settings für die Fallmanagementarbeit zu folgender Hypothese zugespitzt: Für die Entwicklung eines Fallmanagementansatzes gilt: Der für das beschäftigungsorientierte Fallmanagement vorgegebene organisatorische Rahmen muss dem Dilemma zwischen Dienstleistungsorientierung einerseits und Standardisierung andererseits Rechnung tragen und den damit verbundenen Herausforderungen begegnen.

Die Überprüfung dieser Annahme erfolgte durch die qualitative Inhaltsanalyse von Datenmaterial zu einer ausgewählten Arbeitsgemeinschaft, das im Rahmen des CAPRIGHT-Projektes auf der Grundlage von qualitativen Experteninterviews mit Akteuren der Steuerungsebene gewonnen wurde. Die Ergebnisse dieser Auswertung im Hinblick auf die Wirkung der Setting-Bedingungen für den Handlungsspielraum der Fachkräfte im Fallmanagement müssen dabei in zweierlei Richtung interpretiert werden:

1. Die Wirkung der Setting-Bedingungen auf das Fallmanagement am untersuchten Standort, die nur durch die Betrachtung in ihrer Gesamtheit und im Bezug zum Implementationstyp des Fallmanagements sowie dem Leitbild der ARGE verständlich sind.
2. Die intendierte Wirkung von bestimmten Instrumenten aus ihrer Konzeption heraus.

Was letztere anbelangt, so ergeben sich die Feststellungen aus den Indikatoren, die für die Untersuchung der Hypothese zugrunde gelegt wurden. Es handelt sich hierbei um die Auswahl von vier Bedingungen des organisatorischen Settings, die als besonders einflussreich bewertet wurden: Die Konzepte des Betreuungsschlüssels, der Kontaktdichte und der Betreuungsstufen sowie der Einsatz sozialintegrativer Leistungen.

Da zu dem Betreuungsschlüssel, der die Zahl der betreuten Hilfeempfänger je Fachkraft angibt, von Seiten der Bundesagentur für Arbeit Vorgaben für die Grundsicherungsträger existieren, wäre zunächst davon auszugehen, dass sich dieser stark standardisierend auswirkt. Die Aussagen unserer Gesprächspartner zeigen allerdings, dass es sich hierbei um eine Überbewertung dieses Instruments handelt. Zwar ist man in der untersuchten ARGE darauf bedacht, die entsprechende Kennzahl einzuhalten und zeigt sich auch damit zufrieden, dass dies gelingt, allerdings wird durch die Kritik an der Berechnungsmethode ein wichtiger Schwachpunkt aufgezeigt. Da der Grundsicherungsträger die Möglichkeit hat, den Wert durch Definitionen und Ausnahmen in die gewünschte Richtung zu „manipulieren“, spiegelt er nicht die tatsächliche Betreuungsrelation wider. Der faktische Betreuungsschlüssel liegt aufgrund der hohen Zahl an erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und der eingeschränkten Personalkapazität deutlich über dem von der BA anvisierten Wert. Die Arbeit der Fallmanager wird also nicht negativ durch die Vorgaben als solche beeinflusst, sondern muss unter einer hohen Belastung und damit verbundenem Zeitdruck stattfinden, weil eben diese Vorgaben durch die Masse an Klienten zwangsläufig überschritten werden.

Im Zusammenhang hiermit steht die Kontaktdichte, die ebenfalls einer Regelung durch die BA unterliegt und die Mindestzahl der Kontakte für einen gewissen Zeitraum vorgibt. Diese Vorgabe wird als deutliche Einschränkung des Handlungsspielraums der Fachkräfte bewertet. Dadurch, dass ein Fallmanager zwangsweise Kontakt mit einem Klienten aufnehmen muss, auch wenn sich dieser beispielsweise in einer Maßnahme befindet vor deren Beendigung keine weiteren Schritte im Hilfeprozess stattfinden können, wird ihm dort die Freiheit genommen im Einzelfall selbst über notwendige Vorgehen entscheiden zu können.

Eine besondere Bedeutung kommt weiterhin der Kundensegmentierung in Form von Betreuungsstufen zu, die in der untersuchten ARGE ambivalent bewertet wird. Zum einen wird auf den Vorteil verwiesen mit diesem Instrument Erfolge bei der Betreuung auch abbilden zu können. Insbesondere im Bereich von arbeitsmarktfernen Klienten kann z.B. durch das Aufsteigen in eine übergeordnete Betreuungsstufe gezeigt werden, dass die Unterstützung zu einer Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit geführt hat. Auf der anderen Seite wird allerdings deutlich kritisiert, dass durch die Einteilung in Betreuungsstufen auch die Anwendung einer bestimmten Integrationsstrategie verbunden ist. Es handelt sich damit um ein Instrument mit einem hohen Standardisierungspotenzial, das bei einer Anwendung nach Vorgabe im Fallmanagement zu einer enormen Einschränkung des Handlungsspielraums der Fachkräfte führt. Zwar ist mit der Standardisierung eine Effizienzsteigerung durch Zeitersparnis verbunden, es liegt allerdings der Schluss nahe, dass sich dies auf Kosten der Dienstleistungsorientierung vollzieht.

Der Einsatz sozialintegrativer Leistungen wirkt sich zunächst unterstützend auf die Dienstleistungsorientierung im Rahmen des Fallmanagements aus. Da es sich hierbei um Leistungen handelt, die gezielt auf die Problemlagen von Langzeitarbeitslosen ausgerichtet sind und flankierend zu den Regelleistungen des SGB II eingesetzt werden, sind sie das Instrument, was am deutlichsten den Individualisierungsgedanken verkörpert. Besteht in der Kommune ein großes Angebot an diesen Leistungen, so hat der Fallmanager die Freiheit, den Hilfeplan unter Rückgriff auf vielfältige Maßnahmenmöglichkeiten zu gestalten. Eine Einschränkung ergibt sich dabei, wenn in Form von Kooperationsverträgen zwischen der ARGE und den externen Trägern ein festes Kontingent von Maßnahmenplätzen bestimmt wird. Hierzu fand sich in den Interviews zwar keine explizite Aussagen, aufgrund der Schilderungen zur Organisation der sozialintegrativen Leistungen ist allerdings davon auszugehen, dass dem Fallmanager Vorgaben darüber gemacht werden, wie viele Hilfesuchende er in einem festgelegten Zeitraum mit einem bestimmten Angebot zu unterstützen hat.

Ein gänzlich anderes Bild ergibt sich demgegenüber, wenn man die Indikatoren im Hinblick auf die Umsetzung des Fallmanagements in der untersuchten ARGE betrachtet und damit den zuvor angedeuteten zweiten Interpretationspfad ein-

schlägt. Obwohl gute bis sehr gute Werte bei den Kennzahlen erreicht werden, werden Standardisierungsprozesse nicht auf Kosten der Dienstleistungsorientierung vollzogen: Das organisatorische Setting gibt zwar einen klaren Rahmen vor, räumt den Fallmanagern aber insgesamt einen großen Handlungsspielraum bei der Bearbeitung von individuellen Problemlagen ein. Die Frage ist nun, wodurch sich dieses Ergebnis erklären lässt. Die Antwort ergibt sich aus einem Blick auf das organisatorische Setting als Ganzes und in Form von vier grundlegenden Motiven, die keineswegs trennscharf sind, aber gleichzeitig die Kennzeichen der untersuchten ARGE darstellen:

1. Dies ist zum einen die Situation vor der Reform der Arbeitsmarktpolitik und der damit einhergehenden Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Da die Stadt seit Jahrzehnten aktivierende Arbeitsmarktprogramme für Langzeitarbeitslose in besonders schwierigen sozialen Lagen praktiziert und eine Forcierung der Verbindung von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik betrieben hat, waren bereits belastbare lokale Strukturen ausgebildet. Im Reformprozess konnte auf diese Strukturen zurückgegriffen werden, was wiederum innerhalb der Trägerschaft der Arbeitsgemeinschaft indirekt zu einer Stärkung der städtischen Position und damit gleichsam ihrer sozialpolitischen Anliegen geführt hat.
2. Im engen Zusammenhang hiermit steht das, was sich als das Leitbild der ARGE bezeichnen lässt. Grundlegend ist der Gedanke einer Förderung der sozialen Teilhabemöglichkeiten. Da die Arbeitslosenquote gering ist, sind die Kunden der Grundsicherung in der Regel der Teil der Arbeitslosen, die (wenn überhaupt) nur schwer vermittelbar sind. Da in diesen Fällen eine Erwerbsintegration als unrealistisch eingeschätzt wird, steht die Stabilisierung dieser Personen im Vordergrund. Dies ist auch der Grund, warum dem Einsatz von sozialintegrativen Leistungen eine prominente Rolle in der Grundsicherungsarbeit zugeschrieben wird. Die Akteure sind der Auffassung, dass dieses Instrument eine der wenigen Möglichkeiten darstellt, um eine individuelle Betreuung anbieten können und versuchen deshalb eng mit den sozialen Leistungsträgern zu kooperieren.



3. Vor dem Hintergrund dieser beiden Aspekte ist der Implementationstyp des Fallmanagements zu beurteilen. Es wurde ein generalisierter Ansatz umgesetzt, bei dem alle persönlichen Ansprechpartner nach den Grundprinzipien des Fallmanagements arbeiten. Aufgrund der Ausrichtung der Grundsicherung auf den arbeitsmarktfernen Kundenkreis mit multiplen Vermittlungshemmnissen werden den Fachkräften dabei große Handlungsspielräume gewährt.

Diese besondere Ausgangslage führt insgesamt zu einer Strategie, die sowohl mit einer ausgeprägten Dienstleistungsorientierung des Fallmanagements einhergeht, als auch der notwendigen Standardisierung Rechnung trägt. Bemerkenswert ist, dass in der untersuchten ARGE das Dilemma, was hierbei aus der großen Zahl der Fälle für die Fachkräfte resultiert, auf der Ebene des organisatorischen Settings abgeschwächt werden konnte. Dies ergibt sich aus einer Art „Unterwanderung“ jener dargestellten Instrumente, die sich prinzipiell standardisierend auswirken. Die Praxis besteht hierbei darin die vorgegebenen Mindeststandards zwar durch offizielle Zahlen einzuhalten, die tatsächliche Fallmanagementarbeit aber flexibel und an die individuellen Bedarfe der Klienten ausgerichtet zu gestalten.

Für eine weitergehende Analyse bedeutet dieses Ergebnis, dass mehr noch als gesetzliche Regelungen und einheitlichen Vorgaben für die ARGEn, die Grundsicherungsträger selbst in das Zentrum der Betrachtungen gestellt werden sollten. Da im vorliegenden Fall eine starke städtische Position mit einer Betonung von sozialpolitischen Elementen einhergeht, wäre es durchaus angezeigt, im Vergleich hierzu eine ARGE zu untersuchen, bei der die Agentur für Arbeit eine stärkere Stellung inne hat. Aufgrund der hier vorliegenden Ergebnisse, liegt die Vermutung nahe, dass in einem solchen Fall das Ziel der Integration in den Arbeitsmarkt oberste Priorität eingeräumt wird. Im Sinne der von Kolbe und Reis (2008) aufgezeigten „umkämpften Pfadabhängigkeit“ innerhalb der Grundsicherungsträger könnte daher die These aufgestellt werden, dass die Arbeit der Fachkräfte im Fallmanagement weniger durch das von gesetzlicher Seite vorgegebene Setting beeinflusst wird, sondern in erster Linie dadurch bestimmt wird, welcher der beiden Träger in der Arbeitsge-

---

meinschaft die stärkere Position einnimmt und somit die Organisationsstruktur maßgeblich beeinflusst.

## 6 Literaturverzeichnis

- Badura, Bernhard & Gross, Peter (1976): Sozialpolitische Perspektiven: Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen. München: Piper Verlag.
- Baethge-Kinsky, Volker; Bartelheimer, Peter; Henke, Jutta; Wolf, Andreas; Land, Rainer; Willisch, Andreas; Kupka, Peter (2006): Forschungsbericht „Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II (Konzeptstudie)“. Göttingen: SOFI. Abrufbar unter: [http://www.sofi.uni-goettingen.de/fileadmin/Peter\\_Bartelheimer/Material/Neue\\_Dienste/IAB\\_NDL\\_Berichtsband.pdf](http://www.sofi.uni-goettingen.de/fileadmin/Peter_Bartelheimer/Material/Neue_Dienste/IAB_NDL_Berichtsband.pdf) (letzter Zugriff: 19.09.2009).
- Baethge-Kinsky, Volker; Bartelheimer, Peter; Henke, Jutta; Wolf, Andreas; Land, Rainer; Willisch, Andreas; Kupka, Peter (2007): Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II. IAB-Forschungsbericht 15/2007, Nürnberg. Abrufbar unter: <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2007/fb1507.pdf> (letzter Zugriff: 24.09.2009).
- Baethge-Kinsky, Volker; Bartelheimer, Peter; Wagner, Alexandra; Aust Judith; Müller-Schoell, Till (2008): Arbeitsmarktpolitik: Nachsteuern oder neu orientieren? Anstöße zu einer überfälligen Debatte. OBS-Schriftenreihe, Heft 55, Frankfurt/Main. Abrufbar unter: [http://www.otto-brennerstiftung.de/fileadmin/publikationen\\_pdf/AH55.pdf](http://www.otto-brennerstiftung.de/fileadmin/publikationen_pdf/AH55.pdf) (letzter Zugriff: 04.10.2009).
- Bartelheimer, Peter; Hobusch, Thomas; Reis, Claus (2003): Case Management in der Sozialhilfe - Anspruch und Realität. In: Dahme, Heinz-Jürgen; Otto, Hans-Uwe; Trube, Achim; Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat. Opladen: Leske & Budrich, S. 309-332.
- Bartelheimer, Peter (2005): Moderne Dienstleistungen und Erwerbsfürsorge, Fallbearbeitung nach SGB II als Gegenstand soziologischer Forschung. In: SOFI-Mitteilungen 33: 55-79. Abrufbar unter: [http://www.sofi-goettingen.de/fileadmin/Peter\\_Bartelheimer/Literatur/SM33\\_Bartelheimer\\_Dienstleistungen.pdf](http://www.sofi-goettingen.de/fileadmin/Peter_Bartelheimer/Literatur/SM33_Bartelheimer_Dienstleistungen.pdf) (letzter Zugriff: 01.10.2009).
- Bartelheimer, Peter (2008): Wie man an einer Eingliederung mitwirkt – Arbeitsmarktdienstleistungen nach SGB II zwischen institutionellem und persönlichem Auftrag. In: Zeitschrift für Sozialreform 54(1): 11-36.
- Baumol, William J. (1967): Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis. In: American Economic Review 57(3): 416-426.
- Behrend, Olaf; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (2008): Sisyphos motivieren, oder: Der Umgang von Arbeitsvermittlern mit Chancenlosigkeit. In: Zeitschrift für Sozialreform 54(1): 37-56.
- Behrend, Olaf; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Sondermann, Ariadne (2006): Im Schatten der Aufmerksamkeit – die Arbeitsvermittler. In: IAB-Kurzbericht 21/2006, Nürnberg.
- Berger, Ulrike & Offe, Claus (1984): Das Rationalisierungsdilemma der Angestelltenarbeit. Arbeitssoziologische Überlegungen zur Erklärung des

- Status von kaufmännischen Angestellten aus der Eigenschaft ihrer Arbeit als „Dienstleistungsarbeit“. In: Offe, Claus: Arbeitsgesellschaft: Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven. Frankfurt/Main, New York: Campus Verlag, 271-290.
- Berkel, Rik van & Valkenburg, Ben (2008): Introduction: The individualisation of activation services in context. In: ders. (Hrsg.): Making it personal: Individualising activation services in the EU. Bristol: Policy Press, S. 3-24.
- Bogner, Alexander & Menz, Wolfgang (2005): Expertenwissen und Forschungspraxis: Die modernisierungstheoretische und die methodische Debatte um Experten. In: Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview: Theorie, Methode, Anwendung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 7-30.
- Bohrke-Petrovic, Siglinde; Göckler, Rainer (2005): Case Management in der Arbeitsförderung. In: Löcherbach, Peter; Klug Wolfgang; Remmel-Faßbender Ruth; Wendt, Wolf Rainer (Hrsg.): Case Management. Fall- und Systemteuerung in der Sozialen Arbeit, 3. Auflage. München: Reinhardt Verlag, S. 109-131.
- Bundesagentur für Arbeit (2004): Fachkonzept „Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II, Nürnberg. Abrufbar unter: <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A03-Berufsberatung/A033-Erwerbspersonen/Publikationen/pdf/Fallmanagement-Fachkonzept.pdf> (letzter Zugriff: 26.09.2009)
- Bundesagentur für Arbeit (2009): Analytikreport der Statistik: Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende September 2009. Abrufbar unter: [http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/000200/html/analytik/grusi-analytikreport\\_2009-09.pdf](http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/000200/html/analytik/grusi-analytikreport_2009-09.pdf) (letzter Zugriff: 03.10.2009).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008): Endbericht - Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II. Bundestagsdrucksache 16/11488. Abrufbar unter: [http://www.bmas.de/portal/31066/property=pdf/f390\\_\\_forschungsbericht.pdf](http://www.bmas.de/portal/31066/property=pdf/f390__forschungsbericht.pdf) (letzter Zugriff: 21.09.2009).
- Deutscher Bundestag (2003): Drittes Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bundesdrucksache 15/1515 vom 05.09.2003.
- Deutscher Bundestag (2003): Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bundesdrucksache 15/1516.
- Dingeldey, Irene (2007): Between workfare and enablement - The different paths to transformation of the welfare state: A comparative analysis of activating labour market policies. In: European Journal of Political Research 46(6): 823–851.
- Dovifat, Angela (2006): „Soziale Arbeit heißt, das soziale Netz verfügbar machen...“ Besonderheiten und Probleme bei der organisationsübergreifenden Produktion sozialer Dienstleistungen. In: Birkholz, Kai; Maaß, Christian; Maravic, Patrick von; Siebart, Patricia (Hrsg.): Public Management – Eine neue

- Generation in Wissenschaft und Praxis: Festschrift für Christoph Reichard. Potsdam: Universitätsverlag, S. 315-335. Abrufbar unter: <http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2006/815/pdf/Reichard.pdf> (letzter Zugriff: 04.10.2009).
- Dunkel, Wolfgang; Wehrich, Margit (2003): Abstimmungsprobleme in Dienstleistungsbeziehungen: Ein handlungstheoretischer Zugang. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 55(4): 758-781.
- Eichhorst, Werner; Kaufmann, Otto; Konle-Seidl, Regina; Reinhard, Hans-Jürgen (2008a): Bringing the Jobless into Work? An Introduction to Activation Policies. In: Eichhorst, Werner; Kaufmann, Otto; Konle-Seidl, Regina (Hg.): Bringing the jobless into work? Experiences with activation schemes in Europe and the US. Berlin: Springer, S. 1–16.
- Eichhorst, Werner; Grienberger-Zingerle, Maria; Kronle-Seidl, Regina (2008b): Activation Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support. In: Eichhorst, Werner; Kaufmann, Otto; Konle-Seidl, Regina (Hg.): Bringing the jobless into work? Experiences with activation schemes in Europe and the US. Berlin: Springer, S. 17-68.
- Europäischer Rat (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzenden. Tagung des Europäischen Rates in Lissabon, 23. und 24. März.
- Flick, Uwe; Kardorff, Ernst von; Steinke, Ines (2004): Was ist qualitative Forschung? Einleitung und Überblick. In: Uwe Flick; Ernst von Kardorff; Ines Steinke (Hrsg.): Qualitative Forschung. Hamburg: Rowohlt.
- Fraktionen SPD & Bündnis 90/Die Grünen (2003): Entwurf eines vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 2003. Bundestagsdrucksache 15/1516.
- Galuske, Michael (2007): Case Management und aktivierender Sozialstaat. Kritische Anmerkungen zu einer Erfolgsgeschichte. In: Soziale Arbeit 56 (11/12): 409-417.
- Gazier, Bernard (2001): Beschäftigungsfähigkeit. Ein komplexer Begriff. In: Weinert, Patricia; Baukens, Michele; Bellèrot, Patrick; Pineschi-Gaspenne, Marina; Walwei, Ulrich (Hrsg.): Beschäftigungsfähigkeit: Von der Theorie zur Praxis. Bern: Peter Lang, S. 19-46.
- Genz, Hermann & Schwendy, Arnd (2004): Herzstück der Hartz-Reform: Das Fallmanagement – Werden die Chancen der Arbeitslosen verspielt? In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit 4/2004: 8-13.
- Genz, Hermann & Walter, Werner (2008): Sozialpolitische Herausforderungen im Reformprozess. In: Egle, Franz & Nagy, Michael (Hrsg.): Arbeitsmarktintegration: Grundsicherung - Fallmanagement - Zeitarbeit – Arbeitsvermittlung, 2.Auflage. Wiesbaden: Gabler Verlag.
- Gerring, John (2004): What Is a Case Study and What Is It Good for? In: American Political Science Review 98(2): 341–354.

- Göckler, Rainer (2006): Wo vollzieht sich Fördern und Fordern? Der Blick auf die MitarbeiterInnen. In: Beschäftigungspolitik: kommunal e.V. (bp:k) (Hrsg.): Netzwerk SGB II: Lokale Umsetzung des SGB II – Strukturen, Leistungsprozesse, Handlungsbedarfe. Fachtagung in Leipzig am 3. und 4., S. 39-50.
- Göckler, Rainer (2007): Spezifische Integrationsinstrumente: Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement und Eingliederungsvereinbarung. Vortrag auf dem SGB II Bundeskongress am 7. Oktober 2007 in Berlin. Unter: [http://www.bundeskongress-sgb2.de/foren-dokument/content/forum\\_b1/downloads/B1\\_2b\\_Goeckler\\_Manuskript.pdf](http://www.bundeskongress-sgb2.de/foren-dokument/content/forum_b1/downloads/B1_2b_Goeckler_Manuskript.pdf) (letzter Zugriff: 26.09.2009)
- Gundtoft, Lars & Holtgrewe, Ursula (2000): Call-Center – Rationalisierung im Dilemma. In: Brose, Hanns-Georg (Hrsg.): Die Reorganisation der Arbeitsgesellschaft. Frankfurt/Main, New York: Camus Verlag, S. 173-203. Vorabfassung abrufbar unter: [http://soziologie.uni-duisburg.de/personen/forschung/CallCenter/lg\\_uh\\_cc.pdf](http://soziologie.uni-duisburg.de/personen/forschung/CallCenter/lg_uh_cc.pdf) (letzter Zugriff: 03.10.2009).
- Hansbauer, Peter (1996): „Mikrorationalitäten“ im Verwaltungsalltag. In: Soziale Welt 47(1): 68-91.
- Harrach, Eva-Maria von; Loer, Thomas; Schmidtke, Oliver (2000): Verwaltung des Sozialen: Formen der subjektiven Bewältigung eines Strukturkonflikts. Konstanz: UVK.
- Harrach, Eva-Marie von; Loer, Thomas; Schmidtke, Oliver (Hrsg.) (2000): Verwaltung des Sozialen: Formen der subjektiven Bewältigung eines Strukturkonflikts. Konstanz: UVK.
- Häußermann, Hartmut & Siebel, Walter (1995): Dienstleistungsgesellschaften. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Hegner, Friedhardt (1978): Das bürokratische Dilemma: Zu einigen unauflösbaren Widersprüchen in den Beziehungen zwischen Organisation, Personal und Publikum. Frankfurt/Main, New York: Campus Verlag.
- Heidenreich, Martin & Kädtler, Jürgen (2007): CAPRIGHT – Resources, rights and capabilities : in search of social foundations for Europe. Unveröffentlichtes Paper am Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) an der Georg-August-Universität und dem Institut für Sozialwissenschaften (AG Sozialstrukturanalyse) der Carl-von-Ossietzky-Universität.
- Heidenreich, Martin; Zeitlin, Jonathan (Hrsg.) (2009): Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms. London: Routledge.
- Holtgrewe, Ursula & Kerst, Christian (2002): Zwischen Kundenorientierung und organisatorischer Effizienz – Callcenter als Grenzstellen. In: Soziale Welt 53(2): 179-198.
- Holtgrewe, Ursula (2002): Gute und schöne Dienstleistung: Gestaltung der Grenzstellen und der Kunden. In: Jacobsen, Heike & Voswinkel, Stephan (Hrsg.): Dienstleistungsarbeit – Dienstleistungskultur, Arbeitspapier 2003-1.

- Cottbus: Deutschen Vereinigung für Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung e.V. (SAMF), S. 64-76. Abrufbar unter: <http://soziologie.uni-duisburg.de/personen/holtgrewe/uh-SAMF02.pdf> (letzter Zugriff: 06.10.2009).
- Institut für angewandte Wirkungsforschung (IAB) & Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) (2008): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Endbericht Untersuchungsfeld 1 „Deskriptive Analyse und Matching“, Tübingen. Abrufbar unter: [http://www.bmas.de/portal/30132/property=pdf/f385\\_\\_forschungsbericht.pdf](http://www.bmas.de/portal/30132/property=pdf/f385__forschungsbericht.pdf) (letzter Zugriff: 21.09.2009).
- Jacobsen, Heike & Voswinkel, Stephan (Hrsg.) (2000): Der Kunde in der Dienstleistungsbeziehung. Beiträge zur Soziologie der Dienstleistung. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Jahoda, Marie; Lazarsfeld, Paul F. & Zeisel, Hans (1975): Die Arbeitslosen von Marienthal: Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit. Frankfurt/Main: Suhrkamp Verlag.
- Kaesler, Dirk (2003): Max Weber. Eine Einführung in Leben, Werk und Wirkung, 3. Auflage. Frankfurt/Main: Campus Verlag.
- Kaufmann, Franz-Xaver (1973): Zum Verhältnis von Sozialarbeit und Sozialpolitik. In: Otto, Hans-Uwe & Schneider, Siegfried (Hrsg.): Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit, Erster Halbband. Neuwied: Luchterhand, S. 87-106.
- Kerst, Christian & Holtgrewe, Ursula (2003): Flexibilität organisieren: Callcenter als kundenorientierte Organisationen. In: Kleemann, Frank & Matuschek, Ingo (Hrsg.) (2003): Immer Anschluss unter dieser Nummer. Immer Anschluss unter dieser Nummer – Rationalisierte Dienstleistung und subjektivierte Arbeit in Callcentern. Berlin: Sigma. Vorabfassung abrufbar unter: [http://soziologie.uni-duisburg.de/personen/forschung/CallCenter/ckuh-sigma\\_03.pdf](http://soziologie.uni-duisburg.de/personen/forschung/CallCenter/ckuh-sigma_03.pdf) (letzter Zugriff: 03.10.2009).
- Kieser, Alfred (2002): May Webers Analyse der Bürokratie. In: Ders. (Hrsg.): Organisationstheorien, 5. Auflage. Stuttgart: W. Kohlhammer, S. 39-64.
- Koch, Susanne; Kupka, Peter; Steinke, Joß (2009): Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe: Die Wirkungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende, IAB-Bibliothek 315. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.
- Kolbe, Christian & Reis, Claus (2005a): Vom Case Management zum „Fallmanagement“: Zur Praxis des Case Managements in der Sozialhilfe und der kommunalen Beschäftigungspolitik am Vorabend von Hartz IV. Frankfurt/Main: Fachhochschulverlag.
- Kolbe, Christian & Reis, Claus (2005b): Case Management in der Sozialhilfe und der kommunalen Beschäftigungsförderung: Ein Probelauf für das Fallmanagement? In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 36(1): 62–75.
- Kolbe, Christian & Reis, Claus (2008): Die praktische Umsetzung des Fallmanagements im SGB II: Eine empirische Studie. Frankfurt/Main: Fachhochschulverlag.

- Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge zum Abbau der Arbeit und Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. Abrufbar unter: [http://www.bmas.de/portal/9780/moderne\\_\\_dienstleistungen\\_\\_am\\_\\_arbeitsmarkt.html](http://www.bmas.de/portal/9780/moderne__dienstleistungen__am__arbeitsmarkt.html) (letzter Zugriff: 26.09.2009).
- Künzel, Sebastian (2008): CAPRIGHT-Report: Deliverable 16. Unveröffentlichter Projektbericht am Institut für Sozialwissenschaften (AG Sozialstrukturanalyse) der Carl-von-Ossietzky-Universität.
- Kutscher, Nadia (2009): Zwischen Sozialem Auftrag und ökonomischen Rationalitäten – Grundfragen reflexiver Professionalität in sozialen Diensten. In: Deller, Uwe & Krockauer, Rainer (Hrsg.) (im Erscheinen): Kooperationsmanagement - Führung in Gesundheits- und Sozialdiensten. Opladen: Barbara Budrich Verlag. Abrufbar unter: [http://www.katho-nrw.de/fileadmin/primaryMnt/Aachen/Lehrende/Kutscher/oekonomisierung\\_\\_sozialer\\_arbeit\\_kutscher.pdf](http://www.katho-nrw.de/fileadmin/primaryMnt/Aachen/Lehrende/Kutscher/oekonomisierung__sozialer_arbeit_kutscher.pdf) (letzter Zugriff: 03.10.2009).
- Lahusen, Christian (2006): Die öffentlichen Debatten zur Arbeitslosigkeit zwischen nationaler Disparität und europäischer Uniformität. In: Heidenreich, Martin (Hrsg.): Die Europäisierung sozialer Ungleichheiten. Frankfurt/Main: Campus Verlag, S. 313-337.
- Lamnek, Siegfried (2005): Qualitative Sozialforschung, 4. Auflage. Weinheim: Beltz.
- Lang, Heinrich (2006): Die Eingliederungsvereinbarung zwischen Autonomie und Bevormundung - Rechts- und Verfassungsfragen des SGB II. In: Neue Zeitschrift für Sozialrecht 15(4): 176-183.
- Laux, Helmut & Liermann, Felix (2005): Grundlagen der Organisation: Die Steuerung von Entscheidungen als Grundproblem der Betriebswirtschaftslehre, 6. Auflage. Berlin: Springer.
- Legnaro, Aldo (2006): „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ – Zur politischen Ratio der Hartz-Gesetze“. In: Leviathan 34(4): 514-532.
- Leisering, Lutz; Hilker, Bernhard (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.
- Liebold, Renate; Trinczek, Rainer 2002: Experteninterview, In: Kühl, Stefan & Strodtholz, Petra (Hrsg.): Methoden der Organisationsforschung – Ein Handbuch. Hamburg: Rowohlt, S. 33-71.
- Lipsky, Michael (1980): Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang & Promberger, Markus (2008): Einleitung: Qualitative Forschung zu denArbeitsmarktreformen. In: Zeitschrift für Sozialreform 54(1): 3-10.



- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (2005): Activating Germany. In: Bredgaard, Thomas; Larsen, Flemming (Hrsg.): Employment policy from different angles. Copenhagen: DJØF Publishing, S. 95–114.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Behrend, Olaf & Sondermann, Ariadne (2009): Auf der Suche nach der verlorenen Arbeit. Arbeitslose und Arbeitsvermittler im neuen Arbeitsmarktregime. Konstanz: UVK.
- Luhmann, Niklas (1964) Funktion und Folgen formaler Organisation. Berlin: Duncker & Humblot.
- Madsen, Per Kongshøj (2002): The Danish Model of “Flexicurity” – A Paradise with some Snakes. In: Sarfati, Hedva & Bonoli, Giuliano (Hrsg.): Labour market and social protections reforms in international perspective: Parallel or converging tracks? London: Ashgate, S. 243-265. Abrufbar unter: <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/employment/documents/madsen.pdf> (letzter Zugriff: 04.10.2009).
- Magnin, Chantal (2005): Beratung und Kontrolle. Widersprüche in der staatlichen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit. Zürich: Seismo-Verlag.
- Mayntz, Renate (1985): Soziologie der öffentlichen Verwaltung, 3. Auflage. Heidelberg: Juristischer Verlag.
- Mayring, Philipp (2003): Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken. Weinheim: Beltz.
- Mempel, Markus (2008): Quo vadis, Hartz IV? Handlungsoptionen nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu SGB II-Organisation vom 20. Dezember 2007. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit 39(1): 114-125.
- Müller-Schoell, Till (2008): Arbeitsmarktpolitik in zwei Regelkreisen. In: Aust, Jutta; Baethge-Kinsky, Volker; Mueller-Schoell, Till; Wagner, Alexandra (Hrsg.): Über Hartz IV hinaus: Stimmt die Richtung in der Arbeitsmarktpolitik? Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Niekant, Renate & Rudolph, Clarissa (2007) (Hrsg.): Hartz IV - Zwischenbilanz und Perspektiven. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Oertel, Martina; Schneider, Andreas; Zimmermann, Ralf (2009) (Hrsg.): Kundenbefragung zur Analyse der Organisationsstrukturen in der Grundsicherung nach SGB II. In: FZD Datenreport 4 (2009). Abrufbar unter: [http://doku.iab.de/fdz/reporte/2009/DR\\_04-09.pdf](http://doku.iab.de/fdz/reporte/2009/DR_04-09.pdf) (letzter Zugriff: 21.09.2009).
- Oevermann, Ulrich (2000): Dienstleistung der Sozialbürokratie aus professionalisierungstheoretischer Sicht. In: Harrach, Eva-Marie; Loer, Thomas; Schmidtke, Oliver (Hrsg.): Verwaltung des Sozialen: Formen der subjektiven Bewältigung eines Strukturkonflikts. Konstanz: Universitätsverlag, S. 57-78.

- Olk, Thomas (2008): Soziale Arbeit und Sozialpolitik - Notizen zu einem ambivalenten Verhältnis. In: Bielfelder Arbeitsgruppe 8 (Hrsg.): Soziale Arbeit in Gesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 287-298.
- Oppen, Maria (1995): Qualitätsmanagement: Grundverständnisse, Umsetzungsstrategien und ein Erfolgsbericht: Die Krankenkassen. Berlin: Edition Sigma.
- Orianne, J.F.- 2005: L'État social actif en action, Troubles de l'employabilité et traitement clinique du chômage, in : Viellle, P./Pochet,P./Cassiers, I. (dir.): L'État social actif, Vers un changement de paradigme?, Bruxelles: 179-207.
- Oschmiansky, Frank; Maurer, Andreas; Schulze Buschhoff, Karin (2007): Arbeitsmarktrefomen in Deutschland – Zwischen Pfadabhängigkeit und Pradigmenwechsel. In: WSI-Mitteilungen 6: 291-297.
- Preisendörfer, Peter (2005): Organisationssoziologie: Grundlagen, Theorien und Problemstellungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Reis, Claus (2002): Case Management als zentrales Element einer dienstleistungsorientierten Sozialhilfe, in: Löcherbach, Peter; Klug Wolfgang; Rimmel-Faßbender Ruth; Wendt, Wolf Rainer (Hrsg.): Case Management - Fall- und Systemsteuerung in Theorie und Praxis. Neuwied: Luchterhand, S. 167-184.
- Reis, Claus (2006): Wie kann das Fallmanagement die Eigenverantwortung fördern? In: WSI-Mitteilungen 59(4): 194-199.
- Reis, Claus (2006): Wie kann Fallmanagement in der Arbeitsvermittlung die Eigenverantwortung fördern? In: WSI-Mitteilungen 59(4): 194-201.
- Reis, Claus (2007): Fallmanagement – Ein Mythos? Erfahrungen mit Case Management in unterschiedlichen Feldern kommunaler Sozialpolitik. In: Rudolph, Clarissa & Niekant, Renate (Hrsg.): Hartz IV – Zwischenbilanz und Perspektiven. Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 178 – 190.
- Renn, Joachim (2009): Bürokratie zwischen „traditionaler Rationalität“ und „rationaler Tradition“: Max Weber, Preußen und die Rationalität soziologischer Rationalitätstypen. In: Stachura, Mateusz; Bienfait, Agathe; Albert, Gert; Sigmund, Steffen (Hrsg.): Der Sinn der Institutionen: Mehr-Ebenen- und Mehr-Seiten-Analyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 255-286.
- Serrano Pascual, Amparo (2007): Reshaping Welfare States: Activation Regimes in Europe. In: Serrano Pascual, Amparo; Magnusson, Lars (Hrsg.): Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe. Brüssel: Peter Lang, S. 11–34.
- Spindler, Helga (2008): Fordern und Fördern – Zur Eingliederung arbeitsuchender Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit 39(1): 70-80.
- Steinert, Heinz (1998): Kulturindustrie. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Tacke, Veronika (1997): Systemrationalisierung an ihren Grenzen. Organisationsgrenzen und Funktionen von Grenzstellen. In: Georg Schreyögg

und Jörg Sydow (Hrsg.): Managementforschung 7: Grenzmanagement: Das Management von Systemgrenzen. Berlin: DeGruyter, S. 1-44.

Weber, Max (1972): Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck.

Wendt, Rainer (2005): Case Management: Stand und Positionen in der Bundesrepublik. In: Peter Löcherbach, Wolfgang Klug, Ruth Rempel-Fassbender, Wolf-Rainer Wendt (Hrsg.): Case-Management. Fall- und Systemsteuerung in Theorie und Praxis, 3. Auflage. München: Ernst Reinhardt Verlag, S. 14-39.

Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) & Infas (2005): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1a Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Berlin/Bonn.