



issa

INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT | IVSS

# Technischer Bericht 06

---

## **Fallmanagement: Der Königsweg zur Integration in Arbeit?**

Eine internationale Vergleichsstudie

**Johanna Poetzsch**

Stellvertretende Teamleiterin im Team Integrationsprozesse  
Bundesagentur für Arbeit  
Deutschland

---

# **Fallmanagement: Der Königsweg zur Integration in Arbeit?**

## **Eine internationale Vergleichsstudie**

**Johanna Poetzsch**  
**Stellvertretende Teamleiterin im Team Integrationsprozesse**  
**Bundesagentur für Arbeit**  
**Deutschland**

## **Fachausschuss für Arbeitslosenversicherung und Beschäftigungssicherung** **Weltforum für soziale Sicherheit, Moskau, 10.-15. September 2007**

---

Die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) ist die weltweit führende internationale Organisation, die nationale Verwaltungen und Träger der sozialen Sicherheit zusammenbringt. Die IVSS stellt Information, Forschung und Expertenwissen sowie Foren für die Mitglieder zur Förderung einer dynamischen sozialen Sicherheit auf internationaler Ebene bereit. Ein Großteil der IVSS-Aktivitäten zur Förderung guter Praxis wird von den zehn Fachausschüssen geleistet, die sich aus engagierten Mitgliedsorganisationen zusammensetzen und von diesen mit Unterstützung des IVSS-Sekretariats geleitet werden.

Dieser Bericht ist erhältlich unter: <http://www.issa.int/Ressourcen>. Die geäußerten Ansichten und Meinungen entsprechen nicht unbedingt jenen der Herausgeber.

## **Zusammenfassung**

*Das individuelle Fallmanagement steht im Mittelpunkt von Strategien zur Verringerung der Arbeitslosigkeit. Dies wird durch angemessene maßgeschneiderte Interventionen und eine gezielte Beurteilung der Bedürfnisse in jedem Einzelfall erreicht. Die Sitzung beschäftigt sich insbesondere mit den politischen Lehren, die aus nationalen Erfahrungen gezogen werden können. Diese stammen vornehmlich aus einer Erhebung, die im Dreijahreszeitraum in Ländern durchgeführt wurde, die Erfahrungen im Fallmanagement gesammelt haben oder kürzlich einen solchen Ansatz eingeführt haben.*

## **Entwicklung des Fallmanagements**

Nach deutlichen Erfolgen in verschiedenen Politikbereichen hat sich in den vergangenen Jahrzehnten die Methodik des Fallmanagements auch in der Beschäftigungsförderung immer stärker durchgesetzt. Dabei ist Fallmanagement innovativ und ein "alter Hut" zugleich: Die Innovationskraft des Ansatzes liegt darin, mit Fallmanagement ein Instrument in der Beschäftigungsförderung zu etablieren, das sich von der Defizitorientierung abwendet und Ressourcenorientierung (auch) bei Menschen in den Vordergrund stellt, die traditionell für die Integrationsarbeit im Rahmen der Beschäftigungsförderung mit „herkömmlichen“ Instrumenten nur schwer erreichbar waren und sind. Dies gilt nicht nur für einzelne Länder, sondern ist international als Trend erkennbar. Politisch bzw. volkswirtschaftlich liegt die Messlatte hoch: Gelingt es, den Anteil der Bevölkerung zu steigern, der aktiv im Erwerbsleben steht - auch wenn es sich um Menschen handelt, die massive Einschränkungen in Bezug auf eine Arbeitsmarktintegration aufweisen?

Neu ist dieser Ansatz dennoch nicht: Erste Spuren finden sich in den USA während der Siedlerbewegung, als ein "Fallmanager" dafür verantwortlich war, neue Bewohner in die Sitten der Sippe einzuführen. Zu Beginn und Mitte des 20. Jahrhunderts etablierte man die Institution eines Fallmanagers im Gesundheitssystem, der als zentraler Ansprechpartner Patienten sowohl berät als auch deren Versorgungs- bzw. Hilfsangebote koordiniert und steuert. Neu an dieser „Institution“ Fallmanager war, dass er mit Budgethoheit ausgestattet war und daher auch finanziell in Verantwortung treten konnte. Auf Grund seines Erfolgs wurde der Ansatz bald auf andere Bereiche ausgedehnt - bis er schließlich in den 90er Jahren in vielen Ländern in der Beschäftigungsförderung angekommen war.

Wie die untenstehende Tabelle zeigt, blickt jedes Land für sich auf eine unterschiedlich lange Fallmanagement-Tradition und damit auch -routine zurück. Einige haben bereits umfangreiche Erfahrungen mit der Umsetzung dieses Instrumentes gesammelt, andere wiederum haben den Ansatz erst vor wenigen Jahren in die Beschäftigungsförderung

übertragen bzw. sind - wie z.B. Spanien - gerade dabei, nach einer Phase der Pilotierung<sup>1</sup> ein Dienstleistungsnetz für das gesamte Land zu entspinnen.

**Tabelle 1. Überblick: Übertragung des Fallmanagement-Ansatzes in die Beschäftigungsförderung**

Spanien	2007
Frankreich	2006
Deutschland	2005
Belgien	2004
Dänemark	2004
Niederlande	2002
Irland	1998
Vereinigtes Königreich	1997
Neu Seeland	1995
Schweden <sup>2</sup>	1935

Zwar ist es vom Zeitpunkt her noch sehr früh, um endgültige Schlussfolgerungen zu ziehen oder das Fallmanagement in der Beschäftigungsförderung als solches zu evaluieren. Dennoch ist es längst an der Zeit für einen Vergleich, welche unterschiedlichen Ansätze in einigen Ländern der OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) existieren. Die vorliegende Vergleichsstudie fasst die Ergebnisse einer Umfrage im Nachgang zu einem IVSS-Workshop in Brüssel, der im Frühjahr 2006 an Hand unterschiedlicher Kriterien zusammen.

Im Anhang ist dargestellt, welche Fragen gestellt wurden und welche Länder sich -von Schweden bis hin zu Neu Seeland - an der Studie beteiligt haben.

## Eine Begriffsabgrenzung: Fallmanagement und was darunter verstanden wird

Je konkreter die Ebene, umso größer die Unterschiede zwischen den Ländern: Während auf der Zielebene noch strikte Einigkeit herrscht, gehen die Einschätzungen weit auseinander, was Fallmanagement genau ist, wenn es um detaillierte Aufgabenbeschreibungen oder konkrete Maßnahmeangebote bzw. Dienstleistungen geht.

Zu ersterem: Gesamtgesellschaftlich wird immer stärker als Ziel an die Beschäftigungsförderung formuliert, dass - auch im europäischen Kontext der Lissabon-

<sup>1</sup> Ebenfalls pilotiert wurde der Aufbau eines Fallmanagements in Vereinigten Königreich im Vorfeld der Gesetzgebung zum so genannten "New Deal". Legt man dies als Maßstab an, so wird dort bereits seit Beginn der 1990er Jahre Fallmanagement durchgeführt.

<sup>2</sup> Schweden steht hier exponiert, da mit der Einführung einer zielgerichteten Integrationsarbeit auch gleichzeitig das Fallmanagement gemeint ist. Eine gesonderte Implementierung von Fallmanagement wird nicht ausgewiesen.

Strategie<sup>3</sup> - der Anteil der Bevölkerung erhöht wird, der tatsächlich aktiv im Erwerbsleben steht. Je nach Arbeitsmarktlage bedeutet dies für die einzelnen Länder, dass sie sich nicht mehr ausschließlich auf eine reine Vermittlung (langzeit-) arbeitsloser Menschen in Beschäftigung konzentrieren können. Vielmehr müssen sie ihre Integrationsbemühungen auch auf (bisher) ökonomisch inaktive Randgruppen der Bevölkerung ausweiten. Vereinigtes Königreich steht hier exemplarisch für eine Politik, die gerade darauf abzielt, ethnische Minderheiten in den Arbeitsmarkt zu integrieren, auch wenn sie bisher in keinem Leistungsbezug stehen oder von keinem Sozialversicherungssystem erfasst sind. Für die öffentliche Arbeitsverwaltung bedeutet dies, dass ihre Aufgabe über die reine Vermittlung in Beschäftigung hinausgeht und sie sich auch Gesellschaftsschichten gegenüber öffnen muss, die lange Zeit als arbeitsmarktlich nicht (mehr) integrierbar galten.

Auf Ebene der konkreten Umsetzung des Fallmanagements fallen international die einzelnen Umsetzungsformen im Gegensatz zu den Zielen zum Teil erheblich auseinander - während die einen noch von "normaler" Arbeitsvermittlung sprechen, nennen andere Gleiches bereits "Fallmanagement". Entsprechend ist eine einheitliche Begriffsabgrenzung unter den Teilnehmern dieser Studie nicht zu finden. Bezugspunkt soll daher eine bereits international etablierte Definition von Fallmanagement sein: So hat die amerikanische *Case Management Society* als erste Institution eine allgemeingültige Definition des Fallmanagements getroffen. Zwar bezieht sich diese auf den Gesundheitssektor, sie lässt sich aber auf die Integrationsarbeit in der Beschäftigungsförderung übertragen: "*Case management is a collaborative process of assessment, planning, facilitation and advocacy for options and services to meet an individual's health needs through communication and available resources to promote quality cost-effective outcomes*<sup>4</sup>."

Demzufolge gibt es zwischen den Ländern viele Gemeinsamkeiten:

- Ziel ist unabhängig von der individuellen Entfernung vom Arbeitsmarkt immer wieder die Integration in den Ersten Arbeitsmarkt. D.h. man versucht gerade durch einen strikten Fallmanagement-Ansatz Menschen soweit an die Bedingungen der Erwerbswelt heranzuführen, dass sie tatsächlich ab einem bestimmten Zeitpunkt bereit sind, in den Ersten Arbeitsmarkt zu gehen. Subventionierte Beschäftigung wird dabei nur von wenigen Ländern explizit auf längere Frist akzeptiert.
- Ausnahmslos legen alle Länder Wert darauf, dass ein individuelles Angebot gemacht wird. Basis dieses individuellen Angebots ist ein vertieftes Profiling (Assessment).

---

<sup>3</sup> Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung hat der Europäische Rat im Jahr 2000 verabschiedet. Ziel ist, bis 2010 eine Beschäftigungsquote von 70 Prozent zu erreichen. 2005 wurden die Ziele erneut bekräftigt, allerdings losgelöst von quantitativen Zielen.

<sup>4</sup> abzurufen unter: <http://www.cmsa.org/ABOUTUS/DefinitionofCaseManagement/tabid/104/Default.aspx> (Stand: 2. April 2007).

- Unabhängig von der organisatorischen Ausgestaltung ist die Arbeit der Fallmanager darauf ausgerichtet, dass er im Rahmen eines Assessments die individuelle Situation und Bedarfslage des Klienten genau erfasst.
- Zwischen Kunde und Fallmanager wird in jedem Land schriftlich in Form einer Eingliederungsvereinbarung bzw. eines Integrations-/Handlungsplanes das weitere Vorgehen festgehalten. Dieser Plan wird wie ein Vertrag sowohl vom Kunden als auch vom Fallmanager unterschrieben. Auf diese Art und Weise halten beide Vertragsparteien die gegenseitigen Rechte und Pflichten fest: die Dienstleistungen, die von Seiten der öffentlichen Arbeitsverwaltung in der konkreten Situation angeboten werden und die Eigenleistung, die der Kunde im Prozess innerhalb einer bestimmten Zeit erbringt.
- Der Fallmanager wird als Fachmann des jeweiligen Systems gesehen, der Unterstützung für den konkreten Einzelfall generieren kann: Er kennt das Sozialsystem, weiß um Zusammenhänge und Abhängigkeiten und kann verschiedene Angebote sowohl sinnvoll implementieren und koordinieren als auch die Eigenverantwortung seines Klienten adäquat herausfordern. Diese steht bei drei Ländern aus dem Teilnehmerkreis der Studie besonders im Vordergrund: Die Niederlande schicken ihre Kunden durch einen sog. "Gatekeeper-Test", bei dem bereits im Eingangsprofiling darauf abgestellt wird, dass der Kunde für seine Integration in den Arbeitsmarkt selbst verantwortlich ist. Genauso wird in Dänemark und Spanien sehr früh in der Betreuung von arbeitsuchenden Menschen auf die Eigenverantwortlichkeit abgestellt, indem z.B. die Klienten verpflichtet sind, ihre Daten selbst in ein IT-System einzustellen und auch zu pflegen.
- Fallmanager arbeiten stark vernetzt - diese Vernetzung findet lokal zwischen Arbeitsverwaltung und Kommunen statt, die üblicherweise sozialintegrative Leistungen anbieten. Weitere Netzwerkpartner sind Weiterbildungsträger, private Anbieter und Unternehmen. Gerade letztere sind bei den Ländern besonders wichtig, die explizit einen "work-first"-Ansatz fahren und in dessen Rahmen versuchen, Menschen direkt (wieder) in Arbeit zu integrieren. Qualifizierungselemente oder Weiterbildung werden bei dieser Philosophie nur selten im Vorfeld einer Vermittlung zur Verfügung gestellt, sondern es wird eine konkrete Beschäftigung jeglicher Bildungsmaßnahme vorgezogen. Beispiele hierfür sind etwa Vereinigtes Königreich oder auch Irland und Schweden.

Ein genauso breites Spektrum decken die Unterschiede in der Umsetzung des Fallmanagements ab. Einige der Unterschiede - wie z.B. das Aufgabenprofil eines Fallmanagers und die organisatorischen Rahmenbedingungen - werden die folgenden Abschnitte exemplarisch herausgreifen und beschreiben.

## Der Fallmanager - sein "Jobprofil"

Schlüsselfigur im Fallmanagement ist der Fallmanager selbst. Er hat - egal, wie Fallmanagement nun definiert ist - eine komplexe Aufgabe zu erledigen, da er genau an der Schnittstelle verschiedener Dienstleister arbeitet und dafür verantwortlich ist, alles Handeln in der Integrationsarbeit immer wieder strikt auf das Ziel der Integration in Arbeit hin (zurück) zu führen.

Dabei blickt der Fallmanager im Ländervergleich auf sehr unterschiedliche Qualifikationen zurück. Die Anforderungen an das Tätigkeitsprofil sowie die Qualifikationsstruktur im Fallmanagement sind häufig nicht fix vorgegeben, sondern stehen noch im Entwicklungsprozess. Auf Grund der Angaben der einzelnen Länder lässt sich aber ein Trend hin zu einer Hochschulausbildung als Zugangsvoraussetzung für die Tätigkeit eines Fallmanagers erkennen<sup>5</sup>. Ebenso bilden Moderationstechniken, Techniken der Gesprächsführung und Konfliktschlichtung bzw. Beratungsmethodiken einen Schwerpunkt der Anforderungen an Fallmanager. Einige Länder machen dies sogar zur Zugangsvoraussetzung für die Tätigkeit als Fallmanager.

## Fallmanagement und sein institutioneller Rahmen

Basis für die Umsetzung des Fallmanagements ist seine Angliederung an die öffentliche Arbeitsverwaltung. In allen Ländern wird Fallmanagement über die Arbeitsförderung gesteuert. Eine Alternative - etwa die Steuerung aus der Kommune heraus, und damit aus der Sozialhilfe - ist mit dem Fokus auf den ersten Arbeitsmarkt kaum realisiert<sup>6</sup>.

## Zuständigkeiten im Fallmanagement

Auf Grund seiner starken Netzwerkausrichtung steht das Fallmanagement an der Schnittstelle verschiedener Akteure, die jeweils auf die Kunden zugehen<sup>7</sup>. Aus Perspektive der Beschäftigungsförderung und damit der öffentlichen Arbeitsverwaltung aber können bereits auch schon mehrere Akteure „am Kunden arbeiten“. Dies hat zur Folge, dass auch intern - d.h. innerhalb der Arbeitsverwaltung - Schnittstellen für die Betreuung eines Fallmanagement-Kunden auftreten und im Zweifel zu regeln sind. Für diese internen Schnittstellen kommen hauptsächlich drei verschiedene fachliche Zielrichtungen in Frage:

---

<sup>5</sup> Im Anhang ist als Anlage 5 eine Tabelle zu den Qualifikationsanforderungen enthalten, die den genauen Vergleich der einzelnen Länder offenlegt.

<sup>6</sup> Eine Ausnahme bildet hier die enge Kooperation zwischen Agentur für Arbeit und Kommune in Deutschland. In den meisten Bezirken werden über diese Kooperation die Fallmanagement-Prozesse gesteuert, weshalb die kommunalen Partner ebenfalls starken Einfluss auf die organisatorische Ausgestaltung des Fallmanagements haben.

<sup>7</sup> Nicht betrachtet sind hier im Weiteren Netzwerkaktivitäten im Rahmen des Fallmanagements mit dem Ziel, eine ganzheitliche Dienstleistung zu koordinieren, sondern ausschließlich die Struktur der Umsetzung aus Perspektive der staatlichen/kommunalen Arbeitsverwaltung.

- Leistungssachbearbeitung: Besteht ein Anspruch auf Leistungen auf Grund von Arbeitslosigkeit oder Hilfebedürftigkeit? Ruhen Ansprüche auf Grund von Sanktionen?
- Betreuung im Rahmen der Integrationsarbeit.
- Sozialintegrative Leistungen, die kommunal erbracht werden, wie z.B. Kinderbetreuung, Beratungsstellen etc.

Unter allen Teilnehmern an der Studie teilt sich das Bild fast hälftig auf: Es gibt sowohl die Konstellation, dass die Arbeitsverwaltung für alle drei Bereiche zuständig ist, als auch eine strikt getrennte Aufgabenwahrnehmung zwischen Akteuren aus der Arbeitsförderung und Kommunen.

Die meisten Länder trennen organisatorisch zwischen der Leistungssachbearbeitung und der Integrationsarbeit, sodass die Integrationsarbeit frei von Fragen rund um staatliche, finanzielle Unterstützung ist. Mit dieser Trennung geht einher, dass in unterschiedliche Organisationen die Entscheidung über den Eintritt von Sanktionen im Fall einer fehlenden Mitwirkung des Kunden fällt<sup>8</sup>. Eine Trennung dieser Art hat Schnittstellen zur Folge, die so "überbrückt" werden müssen, dass Kunden nicht im Prozess verloren gehen. Dies gilt vor allem für Fälle, wo nicht nur zwei Akteure in der Integrationsarbeit auf einander treffen, sondern mit kommunalen Dienstleistern von vornherein noch ein dritter Akteur hinzukommt.

Vereinigtes Königreich, Deutschland und Dänemark gehen den Weg, dass sie ausschließlich eine behördliche Instanz sowohl für Beratung und Integrationsarbeit als Ansprechpartner zur Verfügung stellen, bei der gleichzeitig auch die Leistungsgewährung überwacht wird.

---

<sup>8</sup> Vgl. hierzu auch Abschnitt 1.6 Stellenwert von Sanktionen.



**Tabelle 2. Öffentliche Institutionen im Fallmanagement-Prozess**

	Agentur für Arbeit	Leistungsgewährung	Kommunale Dienstleistung	Weitere Akteure
Spanien <sup>9</sup>	X			X
Frankreich <sup>10</sup>	X	X		X
Deutschland <sup>11</sup>	X		X	
Belgien	X	X		
Dänemark <sup>12</sup>	X		X	
Niederlande	X	X	X	
Irland	X	X		
Vereinigtes Königreich	X			
Schweden	X	X		

### "Wer zahlt, schafft an" - die Budgethoheit im Fallmanagement

Es ist klar, dass ein individuell orientiertes Fallmanagement sehr kostenintensiv ist, wenn es um die Betreuung von Menschen geht, die z.T. lange Zeit nicht gearbeitet haben oder bisher keinen Anreiz hatten, selbst auf den Arbeitsmarkt zu treten und wirtschaftlich unabhängig von staatlicher Unterstützung zu leben. Oft erfordert es einen langen Atem und kleine Schritte in der Betreuungsarbeit. Diese Kostenintensität kann in einer Gesellschaft auf unterschiedlich viele Schultern verteilt werden - eine Möglichkeit ist, die gesamte Gesellschaft an den Kosten zu beteiligen und das Fallmanagement aus Steuermitteln zu bezahlen. Alternativ können die Kosten auf bestimmte Bevölkerungsteile beschränkt sein, wenn Fallmanagement aus einer beitragsfinanzierten Sozialversicherung bezahlt wird.

In Europa beispielsweise scheint ein Trend zur Steuerfinanzierung sichtbar: Nur Belgien, Frankreich und Dänemark geben an, ihre Programme auf Basis der Sozialversicherungen zu finanzieren und Ausgaben höchstens zu einem Teil über das Steueraufkommen zu decken. Die anderen Länder finanzieren das Fallmanagement als gesamtgesellschaftliche Aufgabe über die Steuereinnahmen - und damit über die Allgemeinheit. Es lässt sich dennoch in dieser ersten Auswertung kein kausaler Zusammenhang zwischen der Entscheidung für den Aufbau eines Fallmanagements und der Finanzierung herstellen.

<sup>9</sup> Spanien setzt seine Arbeitsmarktpolitik auf Basis autonomer Regionen um, weitere Akteure im Fallmanagement bestimmen sich daher regional

<sup>10</sup> In Frankreich trennt man organisatorisch nicht nur zwischen der Betreuungsarbeit und der Leistungsgewährung sondern grenzt organisatorisch noch einmal eine Überwachung der Mitwirkung des jeweiligen Kunden ab, die dann für die Sanktionierung zuständig ist.

<sup>11</sup> In Deutschland gibt es den Sonderfall drei verschiedener Parallelorganisationen: Es treten Agentur für Arbeit in Kooperation mit der Kommune auf, als auch in getrennter Trägerschaft und als alleinige Organisationsform der Kommune. Die Mehrzahl der Bezirke ist allerdings als Kooperation organisiert.

<sup>12</sup> In Dänemark werden seit Anfang 2007 die lokalen Job-Centres mit den kommunalen Dienstleistern zusammengelegt.

## Fallmanagement als Kind von Reformen - die politischen Rahmenbedingungen einer Implementierung des Fallmanagements

Unabhängig von der Art der Finanzierung geht die Einführung eines Fallmanagementangebotes international mit einer Reform im Sozialsystem oder der öffentlichen Arbeitsverwaltung zeitlich parallel einher. Die gesellschaftliche Akzeptanz für die neue Dienstleistung fällt dabei in der Öffentlichkeit höchst unterschiedlich aus:

**Tabelle 3. Gesellschaftliche Akzeptanz bei der Implementierung von Fallmanagement**

	Fokus: Gesamtgesellschaft	Fokus: Arbeitgeber	Fokus: Gewerkschaften	Fokus: betroffene Bevölkerung
<b>Spanien</b>		Keine Angabe		Zustimmung
<b>Frankreich</b>	Keine Angabe	Größtenteils Zustimmung		Keine Angabe
<b>Deutschland</b>	Notwendigkeit wurde gesehen	Zustimmung	Bedingte Zustimmung zur gesetzlichen Grundlage	z.T. Ablehnung auf Grund leistungsrechtlicher Kürzung
<b>Belgien</b>	Anfangs: Kritik, später: Zustimmung	Kritik bezüglich zu großer Eingriffe am Arbeitsmarkt	geringe Zustimmung	Skepsis, aber Zustimmung
<b>Dänemark</b>	Keine Angabe	Bei aktiver Beteiligung positiv	Skepsis	Bei aktiver Beteiligung positiv
<b>Niederlande</b>	Zustimmung zur Betonung der Eigenverantwortung	Moderate Zustimmung		Angemessene Anpassung der Unterstützung
<b>Irland</b>		Zustimmung		Keine Angabe
<b>Vereinigtes Königreich</b>	Auf Grund fehlender Evaluationen keine Angaben			
<b>Schweden</b>				

## Fallmanagement - ein Fall nur für Zielgruppen?

Die Klientel im Fallmanagement ist klassischerweise sehr heterogen, wenn es um Menschen geht, die sich - z.T. viele Jahre - vom Arbeitsmarkt entfernt haben. Entsprechende Gründe können z.B. in der Qualifikation bzw. durch Langzeitarbeitslosigkeit auch in einer Deprofessionalisierung oder auch in Sucht- oder Schuldenproblematiken liegen. Häufig lassen sich innerhalb dieser heterogenen Gruppe von Fallmanagement-Kunden einzelne Zielgruppen feststellen. Für die Umsetzung des Fallmanagements aber gleicht es einer

philosophischen Frage, ob Zielgruppenansätze oder eine ganzheitliche Herangehensweise gewählt werden<sup>13</sup>.

Das Ziel einer Ausrichtung der Bemühungen auf einzelne Zielgruppen ist klar: Durch eine strikte Betreuung von Personen mit gleichgerichteten Problemstellungen kann eine Professionalität im Umgang mit einzelnen Einschränkungen in Bezug auf eine Integration in Arbeit aufgebaut werden. Dadurch werden die Bedarfe der Zielgruppen besser getroffen und Angebote passgenauer "gestrickt". Betrachtet man beispielsweise die Zielgruppe Alleinerziehender, so steht bei der Integrationsarbeit häufig im Vordergrund, eine passgenaue Kinderbetreuung zu organisieren. Im Vergleich dazu stehen bei Straftlassenen oder Wohnungslosen gänzlich andere Aspekte im Fokus einer Betreuung.

Bei der Frage der Zielgruppen stehen Jugendliche sofort im Fokus - sie sind über alle befragten Länder als Zielgruppe besonders exponiert: Exemplarisch steht Vereinigtes Königreich hier mit seinem "new-deal for young people" oder auch die Niederlande mit ihrer task force Jugendarbeitslosigkeit. Die Mehrzahl der Länder hat spezielle Ansätze, die sich um die Problematiken von Jugendlichen kümmern. Weitere Zielgruppen sind etwa:

- Alleinerziehende/Berufsrückkehrer<sup>14</sup> - hier legen sowohl Vereinigtes Königreich als auch Irland und Neu Seeland einen Schwerpunkt in der Betreuung.
- Straftlassene - Vereinigtes Königreich hat im Rahmen der New-Deal-Programme ebenfalls eine Betreuung für Menschen aufgebaut, die aus der Haft entlassen werden.
- Angehörige ethnischer Minderheiten/Menschen mit Migrationshintergrund - Schweden hat im Rahmen seiner Betreuung explizit Menschen mit Migrationshintergrund als Zielgruppe identifiziert.
- Menschen mit Behinderungen oder gesundheitlichen Einschränkungen - hier legen die Niederlande und auch Neu Seeland einen Schwerpunkt.

Besteht das Ziel, mit Hilfe des Fallmanagements auch den Anteil der Bevölkerung zu steigern, der aktiv im Erwerbsleben steht, so kommen als Zielgruppe auch arbeitslose Menschen hinzu, die bisher in keinem staatlichen Unterstützungssystem erfasst sind und finanziell nicht von staatlichen Leistungen abhängen. Hier haben sich ebenfalls die Niederlande und auch Vereinigtes Königreich spezialisiert.

---

<sup>13</sup> Explizit keine Zielgruppenorientierung haben Deutschland, Spanien, Frankreich und Dänemark erklärt. In diesen Ländern ist der Zugang ins Fallmanagement über die Fallmanager selbst determiniert bzw. über die Fallmanagement-Konzepte festgelegt, wer die Dienstleistung Fallmanagement in Anspruch nehmen kann.

<sup>14</sup> Vor allem Irland legt hier einen Schwerpunkt in der Betreuung auf Berufsrückkehrer.

## Kontaktdichte im Vergleich: Wie häufig sieht der Fallmanager seinen Kunden?

Vertrauen und eine gute Zusammenarbeit sind das A und O im Fallmanagement. Für eine gute Basis, auf der Integrationsarbeit gelingen kann, müssen Fallmanager und Kunde einen möglichst engen Kontakt finden und diesen auch halten. Dabei werden in allen Ländern unterschiedliche Kontaktwege angeboten: Telefonate, Internet-Kontakte und das persönliche Gespräch, wobei letzteres klar im Vordergrund steht.

Dennoch wird die notwendige Kontaktdichte, also die Mindest-Häufigkeit, mit der ein Fallmanager seine Kunden zum Gespräch einlädt, sehr unterschiedlich interpretiert: Nur drei Länder lassen ihren Fallmanagern bzw. auch den Kunden vollständige Freiheit, den Kontakt-Rhythmus nach ihrem individuellen Empfinden festzulegen. Dies betrifft Deutschland, Irland und Dänemark. Alle anderen geben mehr oder weniger formalisiert vor, dass Kunden mindestens alle drei Monate eingeladen werden sollten. "Spitzenreiter" ist Vereinigtes Königreich, dass mit der Kontaktdichte - angepasst auf die Kundengruppe - sogar auf wöchentliche Einladungen/Gespräche heruntergegangen ist<sup>15</sup>.

**Tabelle 4. Kontaktdichte: Wie häufig sehen sich Fallmanager und Kunde?**

<b>Deutschland</b>	Individuell angepasste Kontaktdichte: der Fallmanager entscheidet je nach Kunde, wie häufig er zum Gespräch einlädt.
<b>Dänemark</b>	
<b>Irland</b>	
<b>Frankreich</b>	Kontakte alle zwei Wochen, mindestens aber einmal im Quartal
<b>Spanien</b>	Monatlich
<b>Belgien</b>	Regional: monatlich; mindestens aber ein- bis drei Mal jährlich
<b>Vereinigtes Königreich</b>	Abgestimmt auf die jeweilige Zielgruppe: wöchentliche Vorsprachen/Gespräche, mindestens aber ein Gespräch pro Quartal
<b>Niederlande</b>	Quartalsweise
<b>Schweden</b>	

## Sanktionen - Fluch oder Segen im Fallmanagement?

Vor allem die Beratung im Rahmen des Fallmanagements steht im starken Spannungsfeld absoluter Freiwilligkeit gegenüber erzwungener Mitwirkung:

- Freiwilligkeit im Fallmanagement fördert Motivation zur Mitwirkung, man geht davon aus, dass mit einer freiwilligen Entscheidung für das Fallmanagement Kunde und Fallmanager schneller ein produktives Arbeitsbündnis untereinander aufbauen.

<sup>15</sup> Die Dauer der Gespräche wird durchgängig individuell festgelegt, pendelt sich aber in allen Ländern zwischen 45 und 90 Minuten ein.

Für den Fall absoluter Freiwilligkeit hofft man auf einen höheren Grad an Nachhaltigkeit.

- Fallmanagement steht aber auch in einem Zwangskontext: Die Gesellschaft hat ein legitimes Interesse daran, dass der Kunde mitwirkt, wenn er denn über die öffentliche Sozialversicherung Leistungen bezieht. Damit ist er zur Mitwirkung verpflichtet, wenn es seine (Re-)Integration in Arbeit geht - wirkt der Kunde nicht mit, treten Sanktionen in Kraft, die die Leistung vorübergehend schmälern oder gar ganz wegfallen lassen. Dies setzt einer konstruktiven Kooperation zwischen Fallmanager und Kunde mitunter enge Grenzen.

Auf Grund der engen Verflechtung mit der Auszahlung staatlicher Leistungen in allen Ländern, die an der vorliegenden Studie teilnehmen, sehen es alle als legitim an, die staatlichen Leistungen (bis auf Null) zu reduzieren. Der Bezug von Arbeitslosengeld ist also erst möglich, wenn der Kunde im Fallmanagement aktiv mitwirkt<sup>16</sup>.

Unterschiede ergeben sich erst im Ausmaß der Anwendung von Sanktionen. Häufig wird zwischen Sanktionsregelungen für Jugendliche und junge Erwachsene und solchen für Erwachsene<sup>17</sup> unterschieden. In diesen Fällen treten in der Altersgruppe bis 25 Jahre strikere Sanktionen in Kraft falls der Betroffene nicht mitwirkt oder sich einer Beratung vollständig verweigert. Tendenziell treten in den Ländern häufiger Sanktionen in Kraft und werden Leistungen gekürzt, die von vornherein ein stärkeres Gewicht auf die Eigenverantwortung des Arbeitsuchenden legen. So erklären z.B. die Niederlande und Schweden, dass bis zu 30 Prozent der Kunden regelmäßig sanktioniert werden, während andere im niedrigen einstelligen Prozentbereich bleiben oder auf Grund bisher geringer Erfahrungen keine validen Angaben machen können.

## **Fazit: Fallmanagement als win-win-Situation**

Eingangs war die Rede davon, dass Fallmanagement innovativ und ein alter Hut zugleich ist: Dem Innovationscharakter ist geschuldet, dass derzeit die Möglichkeiten einer Evaluation des Erfolgs im Fallmanagement und seiner Kosten-Nutzen-Relation zwischen den einzelnen Ländern (noch) stark auseinandergehen. Vor allem ist es noch zu früh, den Erfolg von Fallmanagement im Ländervergleich zu evaluieren, wenn auch einzelne Länder in der Lage sind auszuweisen, in welchem Ausmaß sie über die individuelle Betreuung Menschen in Arbeit integrieren. Dabei gewinnen die verfügbaren Informationen an Validität, je länger ein Land bereits Fallmanagement umsetzt. Diese wäre dennoch ein Ansatzpunkt für weitere Studien.

---

<sup>16</sup> Für die Phase der Pilotierung hat man in Spanien auf Sanktionen verzichtet, wird aber mit der landesweiten Implementierung von Fallmanagement auch Regelungen einführen, mit denen Sanktionen bei fehlender Mitwirkung eintreten.

<sup>17</sup> Die Zielgruppe Jugendlicher/junger Erwachsener ist in allen Ländern gleichermaßen bis zu einem Alter von 25 definiert.

Es muss an dieser Stelle auch offen bleiben, ob z.B. der Erfolg im Fallmanagement einer bestimmten Aufbau- oder Ablauforganisation folgt und inwiefern die Unterschiede zwischen den Ländern die Performance-Unterschiede genau rechtfertigen bzw. begründen. Es zeigt sich aber klar, dass Fallmanagement in allen Ländern als ein wert- und wirkungsvolles Instrument zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit sowie zur Integration von üblicherweise schwer erreichbaren Menschen wahrgenommen und umgesetzt wird, auch wenn das individuelle Betreuungsangebot nicht notwendigerweise Fallmanagement genannt wird.

Und so scheint also der "alte Hut" Fallmanagement doch ein sehr effektiver Weg zu sein, Menschen zurück in den Arbeitsmarkt "zu ziehen", da bei einer entsprechend konsequenten Umsetzung eine win-win-situation für alle Beteiligten entsteht: Der Kunde gewinnt, weil er (wieder?) in den Arbeitsmarkt integriert ist und so unabhängig von staatlicher Unterstützung seinen Lebensunterhalt bestreiten kann, der Arbeitgeber, weil er eine Stelle besetzen konnte, aber auch die "öffentlichen Kassen", die, egal, ob steuer- oder beitragsfinanziert, durch die Arbeit der Fallmanager eine Entlastung erfahren. Volkswirtschaftlich hilft das Fallmanagement, eine angemessene Beteiligung am Arbeitsmarkt aller Gesellschaftsschichten zu gewährleisten. Nicht zuletzt profitiert davon die gesamte Gesellschaft - und auf Grund entsprechender Kompetenz auch die öffentliche Arbeitsverwaltung.

**Tabelle 5. Qualifikationsanforderungen an Fallmanager<sup>18</sup>**

	Spanien	Frankreich	Deutschland	Belgien	Dänemark	Niederlande	Irland	Vereinigtes Königreich	Neu Seeland
<b>Studium bzw. Mindestanforderung an Schulabschluss</b>	Studium erforderlich	Schul- abschluss mind. "Bac +2"	Erforderlich, da Zertifi- zierung	Abschluss in Psychologie oder Pädagogik	Studium sozialer Arbeit	Hohe Ausbildungs- grade erwünscht	Universitäts- abschluss im Bereich Erwachsen- enbildung	keine speziellen Voraus- setzungen	Einjährige Ausbildung (anerkannter Abschluss als "Case Manager")
<b>Berufserfahrung</b>	–	–	Mindestens zwei Jahre in der Fallarbeit	–	höhere Bildung ermöglicht Tätigkeit als Fall- manager	–	Erforderlich	Erforderlich	Bedingt erforderlich
<b>Rechtskenntnisse</b>	–	–	Erforderlich	Erforderlich	–	Als Zugangs- voraus- setzung erforderlich	Erforderlich	Erforderlich, speziell im Leistungs- recht	Bedingt erforderlich
<b>Datenschutz- kenntnisse</b>	–	–	Erforderlich	–	–	–	Erforderlich	–	Erforderlich
<b>Kenntnisse Arbeitsmarkt und Arbeitsuche/ Karriereberatung</b>	–	–	Erforderlich	Erforderlich	–	–	Erforderlich	Erforderlich	Erforderlich
<b>Mediation</b>	–	–	–	Erforderlich	–	–	–	–	–

<sup>18</sup> Schweden ist in dieser Übersicht nicht enthalten, da dort keine speziellen Qualifikationsanforderungen formuliert werden. Fallmanager sollen „lediglich“ aus dem Personal an Vermittlern rekrutiert werden und über einen möglichst vielfältigen Hintergrund verfügen.

	Spanien	Frankreich	Deutschland	Belgien	Dänemark	Niederlande	Irland	Vereinigtes Königreich	Neu Seeland
<b>Moderationstechnik</b>	Erforderlich	–	Erforderlich	Erforderlich	–	Erforderlich <sup>19</sup>	–	Erforderlich	Erforderlich, Schwerpunkt: Assessment
<b>Gesprächsführung</b>	Erforderlich	–	Erforderlich	Erforderlich	–	Erforderlich	–	Erforderlich	Erforderlich
<b>Beratungsmethodik</b>	–	–	Erforderlich	Erforderlich	–	Erforderlich, Fokus: Motivation des Kunden	–	Erforderlich	Erforderlich
<b>Rekrutierung hauptsächlich aus internem Personal der Arbeitsverwaltung</b>	Ja, Berufserfahrung in der öffentlichen Verwaltung erforderlich	Ja	–	Nein	–	–	–	Ja	Bedingt erforderlich
<b>Sonstiges</b>	Spezielle Sprachkenntnisse (z.B. baskisch, französisch, englisch)	Vorrangig „Training on the job“  Mentorensystem als Unterstützung	Schwerpunkt: Netzwerk-aufbau  Inanspruchnahme Supervision	–	–	Zugangsvoraussetzung spezielle IT-Kenntnisse erforderlich  Kompetenzen in der Durchführung von Fallkonferenzen	Schwerpunkt Netzwerk-aufbau  Kenntnisse in Bezug auf Gleichstellung erforderlich	Als Zugangsvoraussetzung spezielle IT-Kenntnisse erforderlich  Zielgruppen-spezifisches Fachwissen	Assessment in Bezug auf Drogenproblematik, Alphabetisierung und psychische Gesundheit (durchgeführt von Experten im Bereich Gesundheit)

<sup>19</sup> Die Aspekte Moderation, Gesprächsführung und Beratungsmethodik werden in den Niederlanden mit Schwerpunkt Analysetechnik für individuelle Chancen- und Risikoprofile zusammengefasst.



## Das Studiendesign

Der Fragebogen, auf dem diese Studie basiert, wurde im Nachgang zu einem internationalen IVSS-Workshop in Brüssel zum Thema Fallmanagement von einer Arbeitsgruppe entwickelt und an die Teilnehmerländer des Workshops verschickt. Ausgefüllt haben ihn jeweils Mitarbeiter der öffentlichen Arbeitsverwaltung. Die Angaben spiegeln den aktuellen Sachstand im Jahr 2006 wider, die Fragebogen wurden zwischen Mitte 2006 bis Anfang 2007 ausgefüllt.

## Teilnehmer der Studie

Es haben folgende Länder an der Studie teilgenommen:

- Schweden
- Deutschland
- Irland
- Niederlande
- Spanien
- Frankreich
- Belgien
- Vereinigtes Königreich
- Dänemark
- Neu Seeland
- Australien