1 Die sozialstaatliche Neujustierung der personenbezogenen Unterstützung arbeitsfähiger Bedürftiger

Im Mittelpunkt der zwischen 2000 und 2005 Gestalt annehmenden Veränderungen des deutschen Fürsorgesystems stehen die konzeptuelle, rechtliche und fachliche Neugestaltung der personenbezogenen Unterstützung und ihrer Betonung gegenüber der sichernden Hilfe. Impulse für diese Veränderungen gingen schon seit den frühen 90er Jahren des letzten Jahrhunderts von der kommunalen Ebene aus.[58] Eine zunehmende Zahl von Sozialämtern begann die personenbezogene Unterstützung als Ressource, vor allem in Bezug zu einer aktiv ausgerichteten Hilfe zur Arbeit, wahrzunehmen und zu nutzen.[59] Parallel zu dieser Bewegung von unten, vom lokalen Sozialstaat her, entwickelte sich vor dem Hintergrund des wissenschaftlich und politisch geführten internationalen Aktivierungsdiskurses eine auf den Umbau des Sozialstaates als Ganzes ausgerichtete, zunächst auf die Arbeitslosenversicherung und besonders das Fürsorgesystem zielende, zumeist von Regierungen angetriebene Bewegung von oben.[60] In Bezug zu diesem Entwicklungsstrang kam es unter der Regierung Schröder zu einer folgenreichen neuen Weichenstellung im Verhältnis des Sozialstaates zu seinen bedürftigen Adressaten.

In diesem Kapitel wird zunächst das mit der Regierung Schröder verbundene andere Verhältnis des Sozialstaates zu Bedürftigkeit, die damit einhergehenden Erwartungen an die (arbeitsfähigen) Bedürftigen und das gewandelte Grundverständnis der personenbezogenen Unterstützung im deutschen Fürsorgesystem konzeptuell entwickelt (Abschnitt 1.1). Darauf aufbauend wird in Abschnitt 1.2 die Problemstellung der Studie und die sie leitende Untersuchungfrage entfaltet und dazu abschließend der empirische Forschungsstand referiert.

---

58 Vgl. Leisering / Hilkert u.a. 2001, 179-199.
59 Vgl. ebd. 182f. Siehe auch: Kolbe / Reis 2005, 92-95 und 98-100.
60 Siehe oben: Einleitung.

B. Hilkert, *Arbeitsverwaltung und Selbsthilfe im aktivierenden Sozialstaat,*
Organization & Public Management, DOI 10.1007/978-3-658-10814-4_2,
© Springer Fachmedien Wiesbaden 2016

1.1 Die Unterstützungsvorstellung im sozialdemokratischen Konzept des aktivierenden Sozialstaates

Im Zuge der sich seit etwa Mitte der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts auch in Deutschland in Politik und Wissenschaft intensivierenden Debatte über den Umbau des Sozialstaates[61], rückte im Zusammenhang mit Konzepten zum „Form- und Funktionswandel des Staates“[62] der Stellenwert der Selbststeuerung und die Ausgestaltung der Selbstorganisation seiner Adressaten in den Fokus der Reformüberlegungen[63]. Dabei wurde die Vorstellung vom aktivierenden Staat[64], die von führenden Kreisen der Sozialdemokratie in Westeuropa als eine Art ‚dritter Weg' zwischen absicherndem und schlankem Staat aufgefasst wurde[65], politisch einflußreich[66].

Vor dem Hintergrund dieser Neupositionierung bestimmte die Regierung Schröder die Rolle und die Aufgaben des deutschen Sozialstaates, insbesondere in Bezug zu Arbeitslosen und Bedürftigen, neu. Sie setzte sich zum Ziel, den bisher als absichernd begriffenen Sozialstaat, der sich als Korrektiv der Marktergebnisse versteht und nachträglich den Ausgleich defizitärer Soziallagen über die Verteilung sozialer Anspruchsrechte und den damit verbundenen Geldleistungen erreicht[67], in einen präventiv steuernden, auf die Ermöglichung von Beschäftigung zielenden investiven Sozialstaat umzubauen[68]. Im Rückblick kündigte sich die neue Ausrichtung des Sozialstaates mit der Einführung des SGB III im Jahre 1998[69], in Novellierungen des BSHG seit den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts[70] und dem 2001 verabschiedeten Job-AQTIV-Gesetz[71] an, nahm im Abschlussbericht der Hartz-Kommission aus dem Jahre 2002[72] und den Regierungserklärungen von Bundeskanzler Schröder vom 29.10.2002 und

---

61 Vgl. Dahme / Wohlfahrt 2002, 11-14.

62 Dies. 2003, 78-81. Vgl. auch Blanke u.a. 2002, 27-36.

63 Dahme / Wohlfahrt 2003 79f.

64 Ebd. 8f. Siehe auch: Bandemer u.a. 1995; Bandemer / Hilbert 1998; Bandemer 1999; Blanke / Bandemer 1999. Vgl. dazu aus der Sozialpolitikforschung: Dingeldey 2011, 33-41; Schwarze 2012, 229-234.

65 Vgl. Dahme / Wohlfahrt 2003, 75f.; dies. 2005, 9; Trube 2005b, 12. Siehe auch: Giddens 1997; ders. 1999.

66 Vgl. Blair / Schröder 1999; Die Bundesregierung 1999; Schröder 2000; Grundwertekommission der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (Hg.) 2001.

67 Vgl. Blanke u.a. 2002, 9.

68 Vgl. Blair / Schröder 1999, 9; Schröder 2000, 4; ders. 2002, 3; ders. 2003, 6.

69 Vgl. Barloschky / Trube 2001; Bartelheimer 2005, 55f.

70 Vgl. Schwarze 2012, 269-276; Spindler 2003, 229f. Zur Umsetzung dieser Reformen siehe beispielhaft: Brockmöller / Nahr 2001 und Schwendy / Genz 2001; bundesweit siehe: Fuchs / Schulze-Böing (Hg.) 1999 und Leisering / Hilkert u.a. 2001.

71 Vgl. Deutscher Bundestag 2001.

72 Vgl. Hartz u.a. 2002. Siehe dazu aus soziologischer und sozialpolitischer Sicht: Bartelheimer 2005, 55; Ludwig-Mayerhofer u.a. 2009, 13-25 und Schwarze 2012, 277-279.

vom 14.3.2003[73] Gestalt an und wurde in den zwischen 2003 und 2005 in Kraft getretenen ‚Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt'[74] rechtlich verankert.

Die arbeitsmarktzentrierte aktivierende Ausrichtung des Sozialstaates basiert auf drei Säulen: einer neuen Vorstellung von Verantwortungsteilung zwischen Staat, gesellschaftlichen Akteuren und Leistungsberechtigten[75], der Auffassung, dass letztlich nicht mehr der Staat für die Daseinsvorsorge seiner Adressaten zu sorgen hat, sondern diese selbst für ihre Existenzsicherung verantwortlich sind und der zentralen Aufgabe des Staates, den Adressaten Erwerbschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt zu eröffnen. Diese Vorstellungen stehen in einem bestimmten Wechselverhältnis zueinander. Im Rahmen der Verantwortungsteilung begreift sich der Staat als Gewährleister des öffentlichen Wohls, leitet daraus eine Gesamtverantwortung für die Steuerung der Kooperationspartner und eine Letztverantwortung für das Zustandekommen des öffentlichen Wohls ab[76], erwartet von der erwerbsfähigen Bevölkerung im allgemeinen und von den Leistungsberechtigten im besonderen als Beitrag zur Verantwortungsteilung, dass sie eine auskömmliche Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt anstreben und übernehmen und sorgt dafür, dass die für die gemeinsame Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und die Erbringung öffentlicher Leistungen benötigten infrastrukturellen Voraussetzungen geschaffen und die erforderlichen fiskal-, wirtschafts- und sozialpolitischen Rahmensetzungen zur Entfaltung der Marktkräfte in die Wege geleitet werden[77].

Eine zentrale Aufgabe des aktivierenden Sozialstaates in Bezug zu seiner Funktion und seinen Zielen besteht darin, die auf weitgehende Selbstorganisation seiner Kooperationspartner hin angelegte Zusammenarbeit zu gewährleisten.[78] Hierzu sollen die Adressaten, gesellschaftliche Akteure wie Leistungsberechtigte, ermuntert und, sofern erforderlich, dazu angehalten werden ihr bürgerschaftliches Engagement über die gesamte Wertschöpfungskette gemeinwohlorientiert zur Geltung zu bringen.[79] Das den Leistungsberechtigten zugeschriebene bürgerschaftliche Engagement zielt im Kern auf die Wiederherstellung ihrer vollen Eigenverantwortung für die Daseinsvorsorge. Zur

---

73 Schröder 2002; ders. 2003.
74 Vgl. Deutscher Bundestag 2002a; ders. 2002b; ders. 2003a; ders. 2003c; ders. 2004.
75 Vgl. Die Bundesregierung 1999, 2f.; Schröder 2000, 5-7; ders. 2002, 10. Siehe auch: Blanke / Bandemer 1999, 325-327; Blanke u.a. 2002, 29f.; Ludwig-Mayerhofer u.a. 2007, 19-23.
76 Vgl. Schröder 2000, 5-7; ders. 2002, 10. Siehe auch: Blanke u.a. 2002, 29f.
77 Vgl. Blair / Schröder 1999, 9; Schröder 2000, 3f.
78 Vgl. Schröder 2000, 3.
79 Vgl. Blanke / Bandemer 1999, 325-327.

Sicherstellung der Wahrnehmung des bürgerschaftlichen Engagements steuert der Sozialstaat die Zusammenarbeit mit den Adressaten auf der Grundlage der Prinzipien ‚Fördern und Fordern' und ‚keine Leistung ohne Gegenleistung'.[80]

Während im absichernden Sozialstaat die Unterstützung der Leistungsberechtigten auf der Erfüllung von Ansprüchen, insbesondere in Form finanzieller Zuwendungen, ausgerichtet ist[81], liegt der Fokus der Unterstützung im aktivierenden Sozialstaat auf der Wahrnehmung der Eigenverantwortung der Leistungsberechtigten für die Daseinsvorsorge. Vordringliches Ziel der sozialstaatlichen Unterstützung ist es nun, die Selbsthilfekräfte und die Fähigkeit zur Selbstorganisation der Leistungsberechtigten für die Entwicklung marktkonformer individueller Beschäftigungschancen zu nutzen. Von den Leistungsberechtigten, wie insbesondere Arbeitslosen und Bedürftigen, wird erwartet, dass sie ihre Ressourcen für den Weg in eine möglichst existenzsichernde Erwerbstätigkeit einsetzen. Dabei wird vorausgesetzt, dass sie diesen Weg eigeninitiativ gehen und, soweit erforderlich, ihre Selbsthilfekräfte und ihre Selbstorganisation bedarfsadäquat weiterentwickeln.

Die Unterstützung im aktivierenden Sozialstaat orientiert sich am Leitbild „Eigenaktivitäten auslösen – Sicherheit einlösen"[82]. Jedem Leistungsberechtigten soll ein am individuellen Bedarf ausgerichtetes Unterstützungsangebot unterbreitet werden, in dem *„Wahl- und Handlungsoptionen dargestellt [sind], die ihn befähigen, Entscheidungen über seine weiteren Beschäftigungsperspektiven zu treffen. Die angebotenen Dienstleistungen setzen ihn in die Lage, selbst im Sinne des Integrationszieles tätig zu werden […]. Im Gegenzug hilft ihm das integrierte System der Beratung, Betreuung und materiellen Absicherung, diese Handlungsoptionen wahrzunehmen, auftretende Probleme und Belastungen zu bewältigen und individuelle Lösungen der Integration in Beschäftigung zu finden"*[83]. Aus der skizzierten Unterstützungsvorstellung wird deutlich, dass die personenbezogenen und materiellen Leistungen im aktivierenden Sozialstaat allein auf die Ermöglichung der Teilnahme der Leistungsberechtigten am Arbeitsmarkt zielen. Zudem wird unterstellt, dass sämtliche Leistungsberechtigten zur Entwicklung ihrer Markttauglichkeit eines Unterstützungsimpulses bedürfen. Dies

---

80 Vgl. Schröder 2000, 3; ders. 2002, 11; ders. 2003, 1 und 11; Hartz u.a. 2002, 45. Siehe dazu: Dahme / Wohlfahrt 2002, 11; dies. 2003, 83.

81 Obwohl insbesondere im Rahmen des BSHG die Nachrangigkeit des Sozialstaates und der Selbsthilfegedanke eine tragende Rolle spielen, betonten bis in die 1990er Jahre hinein viele Sozialämter den Vorrang der Geldleistung vor der persönlichen Hilfe.

82 Hartz u.a. 2002, 45.

83 Vgl. ebd. 45.

kann sowohl ihre innere Bereitschaft, eine existenzsichernde Beschäftigung ausüben zu wollen, sie zu suchen und zu ergreifen, als auch ihre äußere Bereitschaft einschließen, geeignete Schritte zur Erreichung dieser Markttauglichkeit zu gehen und sich auf dem Arbeitsmarkt anzubieten. Zur Sicherstellung des Integrationszieles sind die Leistungsberechtigten dazu verpflichtet, ihre Mitwirkung und Mitarbeit an den sozialstaatlichen Vorgaben auszurichten. Der Sozialstaat überwacht die Umsetzung ihrer Gegenleistung und koppelt die Erbringung öffentlicher Leistungen, wie Fördermaßnahmen und materielle Absicherung, an die Leistungsbereitschaft ihrer Empfänger.[84]

Sowohl im Bericht der Hartz-Kommission als auch in der Gesetzesbegründung zum ‚Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt'[85] wird deutlich, dass zumindest für bestimmte Gruppen von Arbeitslosen[86] die personenbezogene Unterstützung auf der Grundlage der Methode ‚Case Mangement'[87] – dort als ‚Fallmanagement' bezeichnet – durchgeführt werden soll[88]. Während der Kommissionsbericht eher implizit, in Bezug zur Funktion und den Aufgaben des Fallmanagers, das Fallmanagement thematisiert[89], wird es in der Gesetzesbegründung auch explizit in den Blick genommen und als „Kernelement der neuen Leistung" des Sozialstaates für arbeitsfähige Bedürftige begriffen[90]. Darüber hinaus wird die Arbeitsweise des Fallmanagements skizziert. In einem ersten Schritt soll „die konkrete Bedarfslage des Betroffenen erhoben" und „darauf aufbauend [...] ein individuelles Angebot unter aktiver Mitarbeit des Hilfebedürftigen geplant und gesteuert" werden, wobei „der Grundsatz ‚Fördern und Fordern' eine zentrale Rolle" spielen soll[91]. Obwohl das SGB II nicht mehr ausdrücklich auf das Fallmanagement Bezug nimmt, legen, so Claus Reis und seine Mitarbeiter, sowohl die Gesetzesbegründung zum SGB II als auch die „großen Parallelen" zu Funktion und Aufgaben des ‚persönlichen Ansprechpartners' im SGB II nahe, dass die personenbezogene Unterstützung der arbeitsfähigen Bedürftigen auch im SGB II als ‚Fallmanagement' zu erbringen sei.[92]

Im Kommissionsbericht, in der Gesetzesbegründung und auch im SGB II wird offen gelassen, wie das Fallmanagement in den Arbeitsagenturen und bei den Grund-

84 Ebd. 45.
85 Vgl. Deutscher Bundestag 2003.
86 Z.T. Beratungskunden und vor allem Betreuungskunden. Siehe: Hartz u.a. 2002, 71.
87 Zur Theorie und zu Fachkonzepten des beschäftigungsorientierten Case Managements siehe unten: Kap. 3.
88 Vgl. Hartz u.a. 2002, 74; Deutscher Bundestag 2003, 44.
89 Vgl. Hartz u.a. 2002, 71-74.
90 Vgl. Deutscher Bundestag 2003, 44.
91 Ebd. 44. Siehe auch: Ebd. 45.
92 Vgl. MAGS (Hg.) o.J. 12; Kolbe / Reis 2008, 13.

sicherungsträgern fachlich und organisatorisch auszugestalten[93] und personell, vor allem hinsichtlich der Qualifikationen und Kompetenzen der Fallmanager, auszustatten ist. Vor dem Hintergrund untergesetzlicher Vorgaben und Empfehlungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit[94] und der sich daraus für Arbeitsagenturen und Arbeitsgemeinschaften einerseits und Optionskommunen andererseits ergebenden unterschiedlichen Bindewirkungen, sowie auf Grund lokaler Pfadabhängigkeiten und Traditionen an den Standorten der Arbeitsagenturen und Grundsicherungsträger[95] ist zu erwarten, dass es zu einer variantenreichen fachlichen und organisatorischen Ausgestaltung des Fallmanagements und der Realität seiner Leistungserbringung kommt[96].

1.2 Die forschungsleitende Frage der Untersuchung

Die personenbezogene Unterstützungsvorstellung im sozialdemokratisch geprägten Konzept des aktivierenden Sozialstaates fokussiert, wie im vorigen Abschnitt dargelegt, auf der Wahrnehmung der Eigenverantwortung der Leistungsberechtigten für die Sicherstellung ihrer Daseinsvorsorge. Die Leistungsberechtigten sollen darin unterstützt werden, eigeninitiativ ihre Selbsthilfekräfte und ihre Fähigkeit zur Selbstorganisation für den Zugang zu einer existenzsichernden Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt einzusetzen. Vor dem Hintergrund dieses sozialstaatlichen Auftrags haben sie Anspruch auf die Sicherung ihres Lebensunterhaltes und auf individuell zugeschnittene Leistungen zur Wiederherstellung und zur Optimierung ihrer Markttauglichkeit.

Analytisch betrachtet ist in der personenbezogenen Unterstützung die Eigenverantwortung der Leistungsberechtigten in doppelter Weise ausgerichtet: zum einen auf ihre Person und zum anderen auf das Gemeinwesen. In dem auf ihre Person bezogenen Strang der Eigenverantwortung ist das Handeln an eigenen Zielen und eigenen Vorstellungen der Zielerreichung orientiert. Hierfür kann sie ihre Ressourcen nutzen und individuelle Wege der Daseinsvorsorge planen. Ein solches Handeln ist durch Autonomie und Selbstbestimmung der Leistungsberechtigten geprägt. Demgegenüber ist

93 Vgl. MAGS (Hg.) o.J. 12.

94 Etwa das von der Bundesagentur für Arbeit empfohlene Fachkonzept ‚Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement' (siehe unten: Abschnitt 3.2.3).

95 Dazu zählen insbesondere ihre wechselseitige Zusammenarbeit, das jeweilige Unterstützungsverständnis, die Breite des Fallmanagementansatzes (generalisierter oder spezialisierter Ansatz: vgl. dazu Reis u.a. o.J. 14 und IAW / ZEW 2008, 40-69) und die Auswahl der Fallmanager.

96 Vgl. Kolbe / Reis 2008, 13.

der auf das Gemeinwesen bezogene Strang der Eigenverantwortung auf den Beitrag der Leistungsberechtigten zum Gemeinwohl ausgerichtet, wobei der Staat Ziel und Richtung des einzuschlagenden Weges vorgibt. Für diesen Weg wird von den Leistungsberechtigten erwartet, dass sie ihre Selbsthilfekräfte und ihre Fähigkeit zur Selbstorganisation einsetzen.

Die Verknüpfung dieser beiden Verantwortungsstränge in der personenbezogenen Unterstützung führt dazu, dass der Sozialstaat die auf Autonomie und Selbstbestimmung der Leistungsberechtigten gerichteten Selbsthilfekräfte und ihre Fähigkeit zur Selbstorganisation für die Entlastung des Gemeinwesens funktionalisiert. Als Resultat entsteht ein Spannungsverhältnis zwischen dem Unterstützungsangebot des Sozialstaates und den sich daraus ableitenden Verhaltenserwartungen an die Leistungsberechtigten einerseits und den sich von einer selbstbestimmten Lebensführung der Leistungsberechtigten herleitenden Unterstützungserwartungen an den Sozialstaat andererseits. Dieses Spannungsverhältnis hat nicht nur Folgen für die Unterstützungsbeziehung des Sozialstaates zu den Leistungsberechtigten, sondern wirkt sich auch auf die im Zentrum des aktivierenden Unterstützungsverständnisses stehende Mobilisierung der Selbsthilfekräfte der Leistungsberechtigten aus. Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, inwieweit eine solche Mobilisierung überhaupt gelingen kann, wenn der Sozialstaat primär bestrebt ist, die Selbsthilfekräfte der Leistungsberechtigten als Mittel zur Erreichung seiner Zwecke einzusetzen.

Im Rahmen dieser Untersuchung wird die personenbezogene Unterstützung für arbeitsfähige Bedürftige[97] in der formativen Phase des aktivierenden Sozialstaates[98] in den Blick genommen. Im Mittelpunkt der Studie steht die Frage nach der Mobilisierbarkeit von Selbsthilfekräften arbeitsfähiger Bedürftiger unter den Bedingungen eines aktivierend ausgerichteten Fürsorgesystems. Hierbei dürften sowohl die gesetzliche, fachliche und organisatorische Ausgestaltung der personenbezogenen Unterstützung, als auch die Auswahl, das Selbstverständnis und die Zufriedenheit des Fachpersonals einen großen Einfluss haben. Obwohl die Untersuchung alle genannten Rahmenbedingungen in Bezug zur Erbringung der aktivierenden Unterstützung durch das Fachpersonal kommunaler Sozialer Dienste thematisiert, liegt der Schwerpunkt der Analyse auf dem einer solchen Erbringung zu Grunde liegenden Instrument des ‚Case

97 Leistungsberechtigte des Fürsorgesystems mit einem Potential zur Aufnahme einer existenzsichernden Erwerbstätigkeit.

98 In dieser Studie wird angenommen, dass sich die formative Phase von der erwerbsorientiert ausgerichteten Veränderung der personenbezogenen Unterstützung des BSHG im Laufe der 1990er Jahre bis zum Inkrafttreten des SGB II am 1.1.2005 erstreckt.

Managements'. In der Anwendung dieses Instrumentes spiegelt sich die von den Rahmenbedingungen der personenbezogenen Unterstützung geprägte Ausrichtung der aktivierenden Unterstützung des Fachpersonals und ihre Praxis der Mobilisierung der Selbsthilfekräfte der arbeitsfähigen Bedürftigen wider. **Mit der Beschreibung und Charakterisierung dieser Praxis wird das Ziel verfolgt, explorativ zu untersuchen, ob und wie in der Frühphase der aktivierend konnotierten personenbezogenen Unterstützung des Fürsorgesystems das Fachpersonal, in seiner Funktion als Case Manager, versucht hat, die Selbsthilfekräfte arbeitsfähiger Bedürftiger zu mobilisieren.** Inwieweit dies gelungen ist, nimmt die Studie nicht explizit in den Blick.

Vor dem Hintergrund des skizzierten Forschungsinteresses kann die leitende Fragestellung der Untersuchung wie folgt gefasst werden:

Inwieweit befähigen die Case Manager arbeitsfähige Bedürftige dazu, ihr Erwerbsarbeitsproblem selbst in die Hand zu nehmen und an einer eigenen Lösung zu arbeiten?

Vor dem Hintergrund der entwickelten Problemstellung und der forschungsleitenden Frage wird im Folgenden der Forschungsstand skizziert. Dabei werden zunächst die relevanten Forschungsstränge herausgearbeitet und im Anschluss die für diese Untersuchung bedeutsamen einschlägigen empirischen Untersuchungen vorgestellt.

Die wissenschaftliche Beschäftigung mit der personenbezogenen Unterstützung arbeitsfähiger Bedürftiger hat im Rahmen der Sozialhilfe weitgehend erst in den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts eingesetzt und sich im Zuge der Implementation von Elementen des Neuen Steuerungsmodells in Sozialhilfeverwaltungen[99] und des sich entwickelnden Aktivierungsdiskurses intensiviert[100]. Seit etwa Mitte der 1990er Jahre hat die Zahl an Untersuchungen merklich zugenommen, die sich mit der Implementation sozialarbeiterischer Instrumente der personenbezogenen Unterstützung in der Sozialhilfe, insbesondere der ‚Hilfe zur Arbeit', befassten.[101] Dabei beschäftigen sich die Beiträge zunächst schwerpunktmäßig mit dem Instrument der Hilfeplanung[102] und seit

99 Vgl. Leisering / Hilkert u.a. 2001; Trube 2001a; Trube 2001b; Berner / Leisering 2003.
100 Vgl. Hanesch 2001; Leisering / Hilkert u.a. 2001; Trube 2001b; Spindler 2003.
101 Vgl. MASQT (Hg.) 2000; Bartelheimer 2001a; Bartelheimer / Reis 2001b; Bertelsmann Stiftung u.a. 2002.
102 Vgl. Jacobs 1996; Seibert 1996; Kuntz 1999; Urban 1999; Kuntz / Trube 2000; Bartelheimer / Reis 2001b.

Ende der 1990er Jahre verstärkt mit der Methode ‚Case Management'[103]. Im Zuge der Diskussion und Verabschiedung der Reformgesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt rückte dann die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Case Management in den Fokus des Interesses arbeitsmarktpolitischer Forschungen. Dabei lassen sich grob zwei Stränge der Beschäftigung identifizieren: zum einen Untersuchungen zur Implementation der Methode ‚Case Management' in Sozialämter und Grundsicherungsträger und zum anderen die kritische Betrachtung von Skeptikern des sozialdemokratisch geprägten aktivierenden Sozialstaatskonzeptes, die die Anwendbarkeit dieser in Deutschland zunächst über die Soziale Arbeit in spezifischer Weise rezipierten Methode[104] im Kontext des SGB II bezweifelten. Viele Veröffentlichungen zur Implementation der Methode ‚Case Management' befassten sich mit dem Thema Aufbau- und Ablauforganisation des Case Managements[105], zum Teil in Zusammenhang mit der Einführung neuer Organisationsmodelle und Geschäftsprozesse in die sich umstrukturierende Arbeitsverwaltung[106]. Darüber hinaus beschäftigten sich Beiträge auch mit den konzeptuellen Grundlagen der Methode, sowie mit der Entwicklung fachlicher Standards bei der Anwendung der Methode und bei der Ausbildung der Case Manager.[107] Die Kritik einzelner akademischer Fachvertreter der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik und von Praktikern der Sozialen Arbeit an der Programmatik der von der Bundesregierung propagierten aktivierenden Sozialstaatsvorstellung und der davon abgeleiteten personenbezogenen Unterstützung der (arbeitsfähigen) Bedürftigen[108], führte zu der Einschätzung, dass innerhalb dieses Kontextes eine Anwendung der Methode ‚Case Management' dem Grundverständnis der Methode zuwiderläuft[109] und

---

103 Vgl. Bartelheimer o.J.; Trube 2001b, 83-90; Hobusch 2001; MASQT (Hg.) 2002a; Reis 2002b; Bartelheimer / Hobusch / Reis 2003; MWA (Hg.) 2003a; Kolbe / Reis 2005b.

104 Siehe unten: Abschnitt 3.1.

105 Vgl. Grosch / Wiglow 2005; Kolbe / Reis 2005a; Reis u.a. 2005; Wende / Reis 2005.

106 Vgl. Kaltenborn / Knerr / Kurth-Laatsch 2004; MWA (Hg.) 2003b; Reis / Brülle 2004; Brülle 2005; Czommer / Knuth / Schweer 2005; MAGS (Hg.) 2005; Reis 2005; Schütz 2005; Schütz / Mosley 2005. Kritisch dazu: Trube 2006a.

107 Vgl. Autorenteam 2004; Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2004; EQUAL in OWL 2004; Klein / Langnickel 2004.

108 Vgl. Dahme / Wohlfahrt 2002, 21-24; dies. 2003, 90-95; Buestrich / Wohlfahrt 2005, 317-319; Burmester 2005, 104-106; Dahme/ Wohlfahrt 2005, 14-18; Kessl 2005; Münch 2005; Buestrich u.a. 2010. In Bezug zur aktivierenden Unterstützung kritisieren diese Autoren, dass die Unterstützung auf die Verwertbarkeit der Arbeitskraft der Bedürftigen verengt, schwer vermittelbare Bedürftige tendenziell ausgegrenzt, die Vermittlung von Bedürftigen in prekäre Beschäftigungsverhältnisse ausgeweitet, die Unterstützung an Wirtschaftlichkeitskriterien ausgerichtet und Standards der sozialen Sicherung abgesenkt würden. Hierzu wurden erste empirische Indizien angeführt: vgl. Buestrich / Wohlfahrt 2005, 319-321; Trube 2005a, 96f.; Buestrich u.a. 2010.

109 Siehe dazu die Diskussion im Zusammenhang des Einsatzes sozialarbeiterischer Instrumente im Rahmen des BSHG und des SGB II in Bezug zu der Frage nach der Sicherung der professionellen Autonomie von Sozialarbeitern und Sozialpädagogen: vgl. Dahme / Wohlfahrt 2002, 21-24; dies. 2003, 90-95; Kessl / Otto 2003; Spindler 2003, 239-241; Böhnisch / Schröer 2005; Buestrich / Wohlfahrt 2005, 319-321; Dahme / Wohlfahrt 2005, 14-16; Enggruber 2005; Galuske 2005; Kessl 2005; Trube 2005a, 95-97; Trube 2005b, 18f.; Völker 2005, 84-86; Buestrich u.a. 2010.

eher auf die Interessen der Grundsicherungsträger als auf die der (arbeitsfähigen) Bedürftigen zielt[110].

Zur Neuausrichtung der personenbezogenen Unterstützung in der Sozialhilfe wurden zwischen 2000 und 2005 mehrere empirische Untersuchungen veröffentlicht, die in Zusammenhang mit der Einführung des Case Managements als aktivierende Dienstleistung der Sozialämter standen[111]. Im Folgenden werden diese von Claus Reis und seinen Mitarbeitern erarbeiteten Studien – ihre Ziele und ihre Forschungsfragen, ihr methodischer Ansatz, ihr erhobenes empirische Material und ihre zentralen Ergebnisse – chronologisch vorgestellt:

Der 2003 erschienene Aufsatz von Peter Bartelheimer, Tina Hobusch und Claus Reis[112] verfolgt das Ziel, eine erste empirische Klärung des Verständnisses der Leitbilder der Aktivierung und Dienstleistung in der Sozialhilfe vorzunehmen und ihre Implementation in der persönlichen Hilfe für Sozialhilfeempfänger zu beschreiben[113]. Im Mittelpunkt des Aufsatzes steht die Analyse der Anwendung des Konzeptes und der Methode ‚Case Management' als Instrument einer dienstleistungsorientierten Aktivierung erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger in einem großstädtischen Sozialamt.[114] Dabei werden zum einen Grundprobleme der Beratung, wie der Einbezug der Sozialhilfeempfänger, die Verständigung über ihre Probleme, die Aushandlung der Beratungsziele und die Eigenverantwortung der Sozialhilfeempfänger bei der Umsetzung der Beratungsergebnisse in den Blick genommen und zum anderen Fragen zur Implementation – wie der eröffneten Leistungstiefe, dem Einfluss der Leit- und strategischen Ziele des Sozialhilfeträgers auf die Aushandlung fallbezogener Hilfeplanziele und die Verfügbarkeit von Ressourcen für die Zielerreichung – behandelt.[115] Vor diesem Hintergrund wird die Frage erörtert, inwieweit die Case Manager in der persönlichen Hilfe Case Management als dienstleistungsorientierte Aktivierung der Sozialhilfeempfänger prak-

---

110 Buestrich / Wohlfahrt 2005, 319-321; Trube 2005a, 96f.; Buestrich u.a. 2010.

111 In der zweiten Hälfte der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts haben hierzu Claus Reis und seine Mitarbeiter wichtige Vorarbeiten vorgelegt. Siehe hierzu: Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (MASQT) (Hg.) 2000: Modellprojekt ‚Sozialbüros' NRW. Endbericht. Düsseldorf: MASQT; Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (MASQT) (Hg.) 2002a: Pilotprojekt „Integrierte Hilfe zur Arbeit". Wege aus der Sozialhilfe. Bericht der wissenschaftlichen Begleitung. Düsseldorf: MASQT.
Die einschlägige von Claus Reis betreute, im Jahre 2001 am Fachbereich Sozialarbeit der Fachhochschule Frankfurt am Main abgeschlossene Diplomarbeit von Tina Hobusch mit dem Titel „Case Management in der Sozialhilfe" konnte nicht eingesehen werden.

112 Vgl. Bartelheimer, Peter / Hobusch, Tina / Reis, Claus 2003: Case Management in der Sozialhilfe – Anspruch und Realität. In: Heinz-Jürgen Dahme u.a. (Hg.). Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat. Opladen: Verlag Leske und Budrich, 309-332.

113 Ebd. 314.

114 Ebd. 319.

115 Ebd. 321.

http://www.springer.com/978-3-658-10813-7

Arbeitsverwaltung und Selbsthilfe im aktivierenden Sozialstaat
Fallstudien zur personenbezogenen Unterstützung arbeitsfähiger Bedürftiger
Hilkert, B.
2016, XXII, 382 S., Softcover
ISBN: 978-3-658-10813-7